Evaluatie tariefstructuur taxivervoer

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Auteur

Datum	Status	Klant
12.04.16	Definitief	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

RebelGroup Executives bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam

Inhoudsopgave

Leeswijzer

In de periode oktober 2015 – maart 2016 is de tariefstructuur van het taxivervoer geëvalueerd. Deze rapportage geeft de resultaten van het onderzoek weer. Het rapport is op hoofdlijnen opgebouwd uit 4 onderdelen:

1. Context (hoofdstuk 1 tot en met 3)
2. Werking van de huidige tariefstructuur; opgedeeld in 4 elementen (hoofdstuk 4 t/m 7):
    i. Tariefopbouw
    ii. Maximumtarief
    iii. Jaarlijkse indexering
    iv. Taxameter
3. Noodzaak voor overheidsinterventie en tariefbeleid (hoofdstuk 8)
4. Conclusies en advies over toekomstige tariefstructuur (hoofdstuk 9 en 10).

In onderdeel 1 wordt de achtergrond en aanleiding van het onderzoek geschetst (hoofdstuk 1) en wordt een beleidsreconstructie gegeven (hoofdstuk 2) om inzicht te krijgen in de historie van het tariefbeleid en de uitgangspunten en aannames bij het aanpassen van het beleid. In de beleidsreconstructie wordt onderscheid gemaakt tussen de tariefopbouw, het maximumtarief en de indexering. De structuur en opbouw van de Nederlandse taximarkt is beschreven in hoofdstuk 3.

Onderdeel 2 beschrijft de werking van de huidige tariefstructuur. De tariefstructuur bestaat uit 4 elementen die afzonderlijk worden behandeld in separate hoofdstukken:

1. Tariefopbouw: hoofdstuk 4
2. Maximumtarief: hoofdstuk 5
3. Jaarlijkse indexering: hoofdstuk 6
4. Taxameter: hoofdstuk 7

In onderdeel 3 (hoofdstuk 8) wordt de noodzaak voor overheidsinterventie en tariefbeleid uiteengezet.

Onderdeel 4 vat de inzichten uit dit onderzoek kort en bondig samen. Bent u geïnteresseerd in de conclusies dan verwijzen we u graag naar hoofdstuk 9, die de belangrijkste conclusies opsomt. Dit rapport sluit af met een advies. Dat vindt u in hoofdstuk 10.

1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

1.1 Aanleiding tot en doel van deze evaluatie

In oktober 2011 is het dubbeltariefsysteem voor het straattaxivervoer (opstap en bestelmarkt) ingevoerd[1], tegelijkertijd met een aantal wijzingen in de 'taxiwet' met als doel de kwaliteit van het taxivervoer voor de consument te bevorderen. Bij de invoering van de huidige tariefstructuur speelden verschillende overwegingen[2], onder meer: transparantie voor de consument over de opbouw van de tarieven en neutraliteit van kosten en opbrengsten voor zowel ondernemer als consument. Daarnaast bleef bescherming van de consument tegen te hoge tarieven belangrijk.

Een aantal jaar na invoering wil het Ministerie onderzoeken hoe het dubbeltariefsysteem werkt en of de aannames die bepalend waren voor het instellen van een maximumtarief nog steeds gelden. In dit onderzoek maken we onderscheid tussen de verschillende deelmarkten, te weten: de opstapmarkt en de bestelmarkt (samen straattaxi) en de contractmarkt. De focus in deze evaluatie ligt op straattaxi. Voor contractvervoer geldt het dubbeltariefsysteem niet en worden langlopende overeenkomsten afgesloten met eigen tariefafspraken. Daarnaast maken we onderscheid tussen (groot)stedelijk en landelijk gebied omdat de straattaximarkt zich met name manifesteert in grote steden.

In de Kamerbrief van 5 mei 2015 heeft de Staatssecretaris aangekondigd om komende jaren toe te werken naar "*een markt die zelf de veiligheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid voor de reiziger borgt".* De regelgeving wordt waar verantwoord verminderd en de ruimte voor innovatie en nieuwe dienstverleners vergroot. In deze evaluatie wordt daarom ook gekeken of (1) er nog noodzaak bestaat voor het voorschrijven van regelgeving op het gebied van tarieven en (2) er (innovatieve) alternatieven zijn waarmee de realisatie van beleidsdoelstellingen op dezelfde manier kan worden geborgd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een alternatief voor de taxameter.

1.2 Een maximumtarief is niet nieuw, uitsluitend de tariefstructuur is veranderd

Binnen de taximarkt is er sinds jaar en dag al sprake van tariefregulering. Tot 2000 kende de Nederlandse taximarkt een capaciteitsbeleid dat gecombineerd werd met voorgeschreven tarieven. In 2000 is de taximarkt geliberaliseerd met de verwachting dat meer partijen tot de markt zouden toetreden en er meer concurrentie zou ontstaan. Dit zou op termijn leiden tot tariefdaling. Vanwege de geleidelijke afbouw van het capaciteitsbeleid werd tijdelijk een maximumtarief geïntroduceerd om sterke prijsstijging door onvolkomen marktwerking te voorkomen. Op het moment dat er sprake zou zijn van marktwerking en het stellen van een maximumtarief niet langer genoodzaakt zou zijn, dan zou het maximumtarief afgeschaft worden. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. Ook in 2016 kent de taximarkt nog steeds een maximumtarief.

Sinds de liberalisering van de taximarkt (en daarmee samenhangend de introductie van het maximumtarief) zijn er in Nederland drie tariefstructuren gehanteerd. In tabel 1.1 worden de verschillende tariefstructuren in de tijd gezet. Voor een uitgebreide reconstructie van de tariefstructuren verwijzen we naar hoofdstuk 2.

---

[1] Het hanteren van het dubbeltariefsysteem is vanaf 1 april 2012 verplicht.

[2] Staatscourant 2011, nr. 18592 & NEA, Berekenen maximumtarieven straattaxi bij invoering dubbeltariefsysteem en inzicht kostenstructuur straattaxi, okt 2010

Tabel 1.1 Overzicht Nederlandse tariefstructuren

Periode	Tariefstructuur	Maximum tarieven bij invoering structuur[3]
tot februari 2008[4]	- Wachttarief (voorafgaand, tijdens of na de rit) - Starttarief - Kilometertarief	- Wachttarief: € 32,87 per uur - Starttarief: € 5,12 - Kilometertarief: € 1,94 per km
februari 2008 – april 2012[5]	- Wachttarief (uitsluitend voorafgaand aan de rit) - Starttarief (inclusief eerste 2 km) - Kilometertarief	- Wachttarief: € 33 per uur - Starttarief: € 7,50 - Kilometertarief: € 2,20 per km
april 2012 – heden[6]	- Wachttarief (uitsluitend voorafgaand aan de rit) - Starttarief - Kilometertarief - Tijdtarief	- Wachttarief: € 36,60 per uur - Starttarief: € 2,67 - Kilometertarief: € 1,95 per km - Tijdtarief: € 0,32 per minuut

De tariefstructuur en de maximumtarieven zijn van toepassing op het straattaxivervoer. Hierbinnen gelden enkele uitzonderingen. Zo zijn de regels niet van toepassing indien voorafgaand aan een individuele rit vaste prijsafspraken zijn gemaakt. Daarnaast geldt de tariefstructuur niet indien een overeenkomst voor langere tijd wordt afgesloten (contractvervoer). In het contractvervoer wordt veelal gebruik gemaakt van langlopende overeenkomsten waarin de ritten, ritprijs en rijtijden vooraf zijn vastgelegd. Het merendeel van de contracten in het contractvervoer wordt afgesloten via aanbestedingen. In tegenstelling tot de straattaximarkt is bij het contractvervoer vaak niet de consument maar een overheidsinstantie (bijvoorbeeld gemeente) of zorgverzekeraar de klant. Deze partij biedt het vervoer vervolgens aan de consument aan. Daarbij zijn de uitgangspunten van de wet onverminderd van kracht: het bieden van veilig, betrouwbaar en betaalbaar taxivervoer. Binnen het contractvervoer is het mogelijk dat een chauffeur naast de vaste prijsafspraak de taxameter laat meelopen voor (het bieden van inzicht aan) de consument.

1.3 Onderzoeksvragen en opbouw van dit rapport

Het onderhavige onderzoek is opgebouwd uit 4 onderdelen:

1. Context
2. Werking van de huidige tariefstructuur
3. Noodzaak voor overheidsinterventie en tariefbeleid
4. Conclusies en advies over toekomstige tariefstructuur

We starten met een beleidsreconstructie van de tariefstructuur (in hoofdstuk 2) en geven een schets van de Nederlandse taximarkt (in hoofdstuk 3). Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 tot en met 7 de werking van de huidige tariefstructuur onderzocht. De evaluatie is gericht op vier elementen: (1) tariefopbouw, (2) maximumtarief, (3) jaarlijkse indexering en (4) taxameter. De werking van elk van

---

[3] De getoonde tarieven gelden voor een reguliere personenauto. Voor een taxibus zijn andere tarieven van kracht.

[4] Weergegeven tarieven zijn de maximum tarieven voor het jaar 2007. De tarieven bij invoering zijn berekend in guldens en daardoor lastig vergelijkbaar.

[5] De weergegeven tariefhoogte heeft betrekking op het jaar van invoering (2008).

[6] De weergegeven tariefhoogte heeft betrekking op het jaar van invoering (2012)

de elementen wordt afzonderlijk bekeken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 8 vastgesteld of overheidsingrijpen en het stellen van tariefbeleid (nog steeds) gerechtvaardigd is in de taximarkt. We sluiten het onderzoek af met conclusies van het onderzoek (hoofdstuk 9) en een advies over de toekomstige tariefstructuur (hoofdstuk 10). In onderstaand figuur worden de centrale onderzoeksvragen per onderdeel uiteengezet.

Context
- Hoe zag het tariefbeleid er in het verleden uit? - Wat waren de uitgangspunten en aannames bij het aanpassen van het beleid? - Hoe ziet de Nederlandse taximarkt eruit?
Werking tariefstructuur
1. Tariefopbouw
- Wat zijn de ervaringen met de huidige tariefstructuur? - In hoeverre is de tariefstructuur bekend bij de consument? - Zijn er eventuele verbeterpunten en/of alternatieven voor de tariefstructuur?
2. Maximumtarief
- Wat is de werking van het maximumtarief en wat zijn effecten? - Hoe worden de maximumtarieven toegepast? - Wat zijn de ervaringen van zowel aanbieders als consumenten?
3. Jaarlijkse indexering
- In hoeverre voldoet de opzet en inhoud van de jaarlijkse indexering? - Is het nodig om jaarlijks te indexeren en worden de relevante gegevens hierbij betrokken? - Wat zijn eventuele alternatieve indexeringsmethoden?
4. Taxameter
- Wat is de werking van de taxameter en hoe wordt deze gebruikt (vooral met of zonder vaste ritprijs)? - Wat zijn de voor- en nadelen van het verlagen van de frequentie (of het eventueel schrappen) van de jaarlijkse fysieke keuring van de taxameter? - Welke alternatieven zijn denkbaar voor de taxameter die op eenzelfde wijze voorzien in een betrouwbaar inzicht in de ritprijs voorafgaand en tijdens het vervoer en ten tijde van betaling?
Noodzaak overheidsinterventie en tariefbeleid
- Zijn er gronden om de overheidsinterventie met betrekking tot de tariefstructuur te wijzigen? - Wat zijn de opties voor het inrichten van de toekomstige tariefstructuur?
Conclusies en aanbevelingen over toekomstige tariefstructuur
- Hoe werkt de in 2012 ingevoerde tariefstructuur? (per element beschreven) - Moet de huidige structuur met het dubbeltariefsysteem en de daarvoor geldende maximumtarieven in stand blijven?

In het onderzoek maken we steeds onderscheid tussen de verschillende deelmarkten (straattaxi (bestaande uit de opstap- en bestelmarkt) en contractvervoer) en gebieden (TTO, stedelijk gebied zonder TTO en landelijk gebied). Voor de definities en uitleg van de verschillende deelmarkten en gebieden verwijzen we graag naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

1.4 Afbakening en aanpak van het onderzoek

1.4.1 Inhoudelijke scope

De focus van dit onderzoek ligt op de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer. Hierin wordt de regelgeving omtrent het dubbeltariefsysteem uiteengezet. Deze regeling is niet van kracht op het contractvervoer. In het contractvervoer gelden andere tariefstructuren. De focus van deze evaluatie ligt dan ook op het straattaxivervoer (opstap- en bestelmarkt). Het contractvervoer wordt in dit onderzoek meegenomen op een meer beschouwende manier. Er wordt op hoofdlijnen bekeken hoe de tariefregulering in die markt functioneert en welke ontwikkelingen zich daar voordoen. Daarnaast worden eventuele lessen van het functioneren van de contractmarkt meegenomen bij het vormgeven van toekomstig tariefbeleid in de straattaximarkt. In dit onderzoek wordt niet gekeken naar de werking van de Boordcomputer Taxi (BCT) en de Toegelaten Taxi Organisaties (TTO)-regelgeving. De werking van zowel de BCT als de TTO-regelgeving wordt onderzocht in 2 aparte evaluaties die later in 2016 gepland staan[7].

1.4.2 Procesmatige afbakening; ontwikkelingen tijdens de uitvoering van de evaluatie

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2015 – februari 2016. Tijdens de uitvoering heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Op 9 december 2015 is een ministeriële regeling gepubliceerd waarmee per 1 januari 2016 een aantal wijzingen in de taxiregelgeving zijn doorgevoerd. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen per deelmarkt[8].

Opstapmarkt:

- Een taxiondernemer hoeft niet langer te voldoen aan de eis van vakbekwaamheid om een ondernemersvergunning te krijgen.
- Een taxichauffeur is niet langer verplicht om een fysiek vergunningsbewijs in het taxivoertuig te hebben.

Bestelmarkt:

- Een taxiondernemer hoeft niet langer te voldoen aan de eis van vakbekwaamheid om een ondernemersvergunning te verkrijgen.
- Een taxichauffeur is niet langer verplicht om een fysiek vergunningsbewijs in het taxivoertuig te hebben.
- Een taxichauffeur is nog steeds verplicht om een ritbon aan te bieden, maar mag dit ook elektronisch doen.
- Een taxichauffeur mag informatie over tarieven en klachtafhandeling ook elektronisch kenbaar maken aan de klant, mits dit voorafgaand aan de taxirit gebeurt.
- Een taxichauffeur hoeft zijn/haar taxivoertuig niet uit te rusten met een taxameter als hij/zij uitsluitend taxivervoer aanbiedt tegen vooraf overeengekomen vaste ritprijzen.

In deze evaluatie nemen we uitsluitend de wijzingen mee die een rechtstreekse relatie hebben met de tariefstructuur zoals opgenomen in de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer. Hieronder valt de uitzonderingsregeling van (1) verplicht gebruik van de taxameter in geval van een vaste prijsafspraak, (2) het elektronisch kenbaar maken van de tarieven en (3) het

---

[7] Kamerbrief 246080, jan 2016

[8] Staatscourant, Nr. 44664, 9 december 2015

elektronisch verschaffen van de ritbon. Deze wijzingen hebben uitsluitend betrekking op de bestelmarkt. De overige wijzingen en andere ontwikkelingen in de taximarkt vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Gedurende deze evaluatie is er de nodige media-aandacht geweest voor de prijsdruk in de contractmarkt. Door de bezuinigingen in o.a. het leerlingen- en zorgvervoer en de scherpe aanbiedingen bij aanbestedingen zijn de marges van taxibedrijven laag. Bij tegenvallers leidt een taxibedrijf daardoor snel verlies. In 2015 zijn er ruim 50 faillissementen aangevraagd in de contractmarkt[9]. Zoals hierboven geschetst wordt, kent de contractmarkt een andere tariefstructuur dan de straattaximarkt. De contractmarkt kent andere regelgeving en is uitgezonderd van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer. Het onderzoeken van deze markt vraagt derhalve om een andere onderzoeksaanpak. Het functioneren van de contractmarkt wordt niet meegenomen in dit onderzoek. Er wordt wel gekeken naar de samenhang tussen de straattaxi- en contractmarkt aangezien veel ondernemers in beide markten acteren.

1.4.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Ten eerste hebben we met behulp van documentenanalyse inzicht gekregen in de achtergrond van de tariefstructuur. Ten tweede is een consumentenonderzoek uitgevoerd onder 1086 respondenten. Vervolgens hebben we in het kader van dit onderzoek 25 interviews en 2 groepsgesprekken gehouden met verschillende partijen met kennis en ervaring van de tariefstructuur en/of taxameter. Ten slotte is een business case op hoofdlijnen opgesteld om inzicht te krijgen in de kostenstructuur van een taxiondernemer. Hieronder wordt per onderzoeksmethode een korte weergave van de aanpak geschetst. In tabel 1.2 wordt vervolgens weergegeven welke onderzoeksmethode bij welk onderwerp is toegepast.

Documentenanalyse
Er zijn afgelopen jaren veel onderzoeken uitgevoerd in de taximarkt. In dit onderzoek hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie om inzicht te krijgen in de tariefstructuren uit het verleden, de aannames en afwegingen rondom het invoeren van tariefbeleid en de ontwikkelingen in de taxitarieven en –markt.

Consumentenonderzoek
Om een breed beeld te verkrijgen van de ervaringen van consumenten is een enquête-onderzoek uitgevoerd onder een representatieve doelgroep van personen die in de afgelopen 12 maanden minimaal 1 keer gebruik hebben gemaakt van een taxi vanaf een standplaats, een besteltaxi of het contractvervoer. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de gebieden waar een taxi is genomen. De gebieden zijn onderverdeeld in: (1) stedelijk gebied waar een TTO (Toegelaten Taxi Organisatie) verordening van kracht is, (2) stedelijk gebied zonder TTO verordening en (3) landelijk gebied.

Het consumentenonderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau TNS NIPO. In totaal hebben 1086 respondenten deelgenomen aan het onderzoek. Voor uitgebreidere informatie over de opzet van het consumentenonderzoek wordt verwezen naar bijlage 11.1.

Interviews
In het kader van de evaluatie zijn interviews gehouden met 5 categorieën partijen: (1) branche-vertegenwoordigers en taxiaanbieders, (2) decentrale overheden, (3) overheidsinstanties, (4)

---

[9] FD, taxibedrijven worstelen om overeind te blijven in zwaar concurrerende markt voor zorgvervoer, 15 december 2015

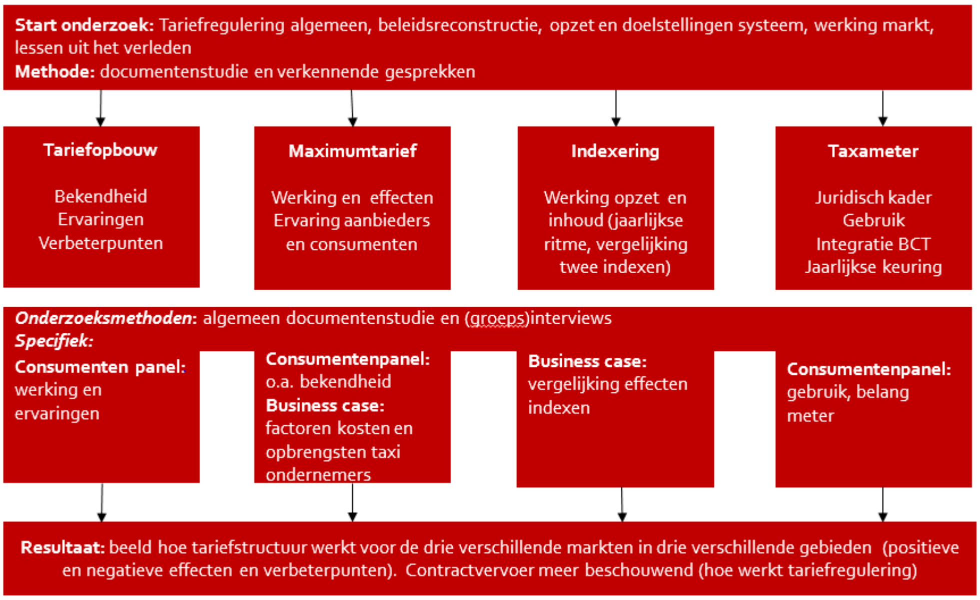
belangenorganisaties en (5) overige partijen met kennis en ervaring van de tariefstructuur en/of taxameter. Hierbij kan gedacht worden aan partijen als Schiphol, TaxiPro en aanbieders van vernieuwende producten in de taxibranche.

Er zijn gesprekken gevoerd met partijen actief in en/of met kennis van de straattaximarkt en met partijen actief in en/of met kennis van de contractmarkt. Over het algemeen is in de interviews met name gefocust op de werking van de tariefstructuur in de straattaximarkt en mogelijke alternatieven voor de toekomst. De interviews met partijen in de contractmarkt zijn anders ingestoken vanwege het feit dat de contractmarkt is uitgesloten van de verplichting tot het hanteren van het maximumtarief en het gebruik van de taxameter. In deze interviews is besproken welke tariefconstructies worden gehanteerd, hoe het tarief tot stand komt en of de maximumtariefregeling van de straattaximarkt daarin een rol speelt.

Voor een volledig overzicht van de gesprekspartners verwijzen wij naar bijlage 11.2.

Business case
Om inzicht te krijgen in de kosten- en opbrengstenstructuur van een taxiondernemer is een business case op hoofdlijnen opgesteld. Het financiële model geeft een beeld van de gemiddelde business case van een straattaxi. Uiteraard bestaat er in de realiteit niet zoiets als een gemiddelde taxichauffeur. De business case van iedere taxi is net weer anders. In dit onderzoek wordt de business case uitsluitend gehanteerd om een beeld te krijgen van de ruimte in de business case voor het verhogen of verlagen van de tarieven en het effect van de verschillende indexeringsmethoden op de business case van een taxiondernemer.

Tabel 1.2 Koppeling onderzoeksmethoden en –thema's



2 Beleidsreconstructie tariefstructuur

Nederland kent tariefregulering binnen het taxivervoer om bij te dragen aan het realiseren van de beleidsdoelstelling: het bieden van veilig, betrouwbaar en betaalbaar taxivervoer. Door middel van de geldende tariefstructuur en daarmee samenhangend het maximumtarief worden consumenten beschermd tegen te hoge tarieven. Tot 2000 kende Nederland een prijs- en capaciteitsbeleid in de taximarkt. Met de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 is de taximarkt in 2000 geliberaliseerd. Door middel van een geleidelijke afbouw van het capaciteitsbeleid werd toegewerkt naar een open en gedereguleerde markt. Volgens het principe van marktwerking is het in een open markt niet nodig om de tarieven voor producten te reguleren. De prijs van een product wordt bepaald door een continue balancering van vraag en aanbod rond een gezond evenwicht. Ten tijde van de deregulering in 2000 is er echter voor gekozen om tijdelijk een maximumtarief voor te schrijven om gedurende de overgangsperiode van geleidelijke afbouw van het capaciteitsbeleid te voorkomen dat de tarieven excessief zouden stijgen. Wanneer er geen aanleiding meer zou zijn voor het handhaven van het maximumtarief dan zou deze regeling opgeheven worden. Tot op heden is de maximumtariefstructuur nog steeds van kracht. In de Kamerbrief van mei 2015 heeft de toenmalige Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu aangegeven komende jaren toe te willen naar verdere deregulering van de taximarkt, indien mogelijk inclusief de huidige tariefregulering.

Om inzicht te krijgen in de historie van het tariefbeleid en de uitgangspunten en aannames bij het aanpassen van het beleid wordt in dit hoofdstuk een beleidsreconstructie geschetst van de tariefopbouw, het maximumtarief en de indexering. Voor de beleidsreconstructie van de taxameter wordt verwezen naar het desbetreffende hoofdstuk (hoofdstuk 7).

2.1 Beleidsreconstructie tariefopbouw

Tot 2008 werd in Nederland een tariefstructuur voorgeschreven bestaande uit een starttarief, een kilometertarief en een wachttarief. In februari 2008 is een andere structuur geïntroduceerd waarbij de taxiondernemer een starttarief en een tarief per gereden kilometer in rekening diende te brengen. De beoogde doelstellingen bij invoering waren: (1) een hanteerbare, rechtvaardige en transparante toepassing, (2) keuzevrijheid voor de consument, en (3) toename van het gebruik van de taxi[10]. Uit de evaluatie van de nieuwe tariefstructuur in 2008/2009 bleek echter dat er aanpassingen in de tariefstructuur doorgevoerd dienden te worden om de beoogde doelstellingen te behalen. In bepaalde situaties was sprake van onrechtvaardige toepassing van de structuur. Door het ontbreken van een tijdsfactor lag de risicoverdeling van vertraagde ritten teveel bij de taxichauffeur. Dit leidde ook tot ongunstige situaties voor de consument, bijvoorbeeld door het weigeren van korte ritten waar een chauffeur vertraging verwachtte[11]. In april 2012 is daarom een aangepast tariefsysteem voor de straattaxi ingevoerd, dat min of meer gebaseerd is op de situatie die bestond voor 2008. Dit aangepaste tariefsysteem bestaat uit 3 componenten: (1) starttarief, (2) kilometertarief, (3) tijdtarief. Dit wordt het ***dubbeltariefsysteem*** genoemd. Het starttarief is een bedrag dat eenmalig in rekening wordt gebracht bij het instappen in de taxi. Het kilometertarief wordt op basis van een geijkte taxameter per gereden kilometer aangeslagen. Het tijdtarief wordt ook met behulp van een geijkte taxameter per minuut aangeslagen. Daarnaast is het mogelijk om een wachttarief in rekening te

---

[10] Staatscourant 2011, nr18592, Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer, 10 oktober 2011

[11] Staatscourant 2011, nr18592, Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer, 10 oktober 2011

brengen voorafgaand aan de rit als de chauffeur en klant dit hebben afgesproken. Het tariefsysteem van 2008 kende geen tijdtarief. Door toevoeging van een tijdfactor in het tariefsysteem wordt het risico van vertraging van een taxirit gedeeld tussen de ondernemer en de klant[12]. Het toevoegen van een tijdtarief zou ook moeten leiden tot een afname van het weigeren van korte ritten waar de ondernemer vertraging verwacht[13]. Bij invoering van de tariefstructuur stonden de volgende elementen centraal: (1) zichtbaarheid, (2) herkenbaarheid, (3) traceerbaarheid, (4) afrekenbaarheid[14].

In september 2013 is onderzoek gedaan naar de effecten van de invoering van het dubbeltariefsysteem in de straattaxi[15]. Hieruit bleek dat de gemiddelde ritprijs als gevolg van de invoering van het dubbeltariefsysteem licht is gedaald met -1.3%. De omzet van de taxiondernemers is ook licht gedaald met -1.6%[16]. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat invoering van het dubbeltariefsysteem nauwelijks effect heeft gehad op de gemiddelde ritprijs en de gemiddelde omzet voor de ondernemer. Het omzeteffect voor ondernemers is naast de gemiddelde ritprijs ook afhankelijk van het aantal gereden (straat)taxiritten. Panteia heeft echter geen uitspraken gedaan over de ontwikkeling van het aantal straattaxiritten na invoering van het dubbeltariefsysteem. Het is daardoor niet goed mogelijk om conclusies te trekken over de effecten van de invoering van het dubbeltariefsysteem op de totale omzet van taxiondernemers.

Voor een overzicht van de verschillende tariefstructuren die van kracht zijn (geweest) in Nederland wordt verwezen naar tabel 1.1.

2.2 Beleidsreconstructie maximumtarief

Het maximumtarief is uitsluitend van toepassing op de straattaximarkt (opstap- en bestelmarkt). In het contractvervoer is de tariefregeling niet van toepassing en staat het de ondernemer vrij een eigen tarief vast te stellen, dat (vooraf) schriftelijk wordt overeengekomen met de klant. In de praktijk worden (langdurige) overeenkomsten in de contractmarkt echter vaak gegund via aanbestedingen. Het is daarnaast in de straattaximarkt toegestaan om een vaste prijsafspraak te maken met de klant, dit totaaltarief hoeft niet te voldoen aan de gestelde maximumtarieven. Onder een vaste prijsafspraak wordt het volgende verstaan: "*taxivervoer aangeboden tegen een vooraf overeengekomen vast (eind)tarief per rit. Voor de consument moet dit duidelijk zijn en deze moet hiermee instemmen. Dit tarief kan niet worden aangepast gedurende de rit*[17]".

De volgende argumentatie diende ter onderbouwing van de invoering van een maximumtarief in de straattaximarkt. Uitgangspunt is de beheersbaarheid van de hoogte van de tarieven ter bescherming van de klant. Het stellen van een maximumtarief draagt in deze visie bij aan het garanderen van de betaalbaarheid van het taxivervoer voor de consument. Dit geldt met name in geval van grote stromen (zoals Schiphol en Amsterdam Centraal Station) en in geval van calamiteiten (uitval treinen, stremming Schipholtunnel, etc.) of evenementen (carnaval, concerten, e.d.) waarbij consumenten afhankelijk zijn van taxivervoer en taxiondernemers extreme prijzen zouden kunnen rekenen.

---

[12] Kamerstuk 31521, nr. 72 Vergaderjaar 2013-2014

[13] Staatscourant 2011, nr18592, Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer, 10 oktober 2011

[14] Staatscourant 2011, nr18592, Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer, 10 oktober 2011

[15] Panteia, Effecten invoering dubbeltariefsysteem straattaxi, september 2013

[16] Uitgaande van een gelijkblijvende vraag.

[17] Staatscourant 2015, nr. 44664, 9 december 2015

Voorwaarde voor deze garantie is dat er voldoende handhaving plaatsvindt. Een taxichauffeur is vrij om te differentiëren in tarieven onder het gestelde maximum. Daarbij is tarieftransparantie van essentieel belang. De klant moet vrij voor een taxi en de kwaliteit kunnen kiezen en daartoe moet de klant onder andere gemakkelijk de tarieven van de verschillende aanbiedingen met elkaar kunnen vergelijken om een reële keuze te kunnen maken[18].

Bij invoering van de Wet personenvervoer 2000 werd besloten tijdelijk een maximumtarief te hanteren. De eerste twee jaar was nog geen sprake van een geheel vrij toegankelijke markt vanwege de gefaseerde afbouw van het capaciteitsbeleid en door het stellen van een maximumtarief werd voorkomen dat de tarieven niet door onvolkomen marktwerking zouden gaan stijgen. Indien op basis van de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) zou blijken (18 maanden na inwerkingtreding van de wet) dat het stellen van een maximumtarief niet langer noodzakelijk of wenselijk was dan zou het maximumtarief afgeschaft of aangepast worden[19]. Bij de bepaling van het maximumtarief in 2000 is gekozen voor een maximum dat boven de oude bestaande (regionale) tarieven lag zodat ondernemers niet beperkt werden. Van alle regionale tarieven is steeds per component het hoogste tarief (met een additionele veiligheidsmarge) genomen. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de maximumtarieven in de periode 1999 (regionale tarieven) – 2000 (open landelijke markt met maximumtarieven) weergegeven.

Tabel 2.1: Ontwikkeling maximumtarief 1999 - 2000[20]

	1999[21]	2000
Starttarief	€ 2,46	€ 4,40
Tarief per kilometer	€ 1,42	€ 1,63
Wachttarief per uur	€ 22,79	€ 27,77

De Wp2000 is in oktober 2011 gewijzigd om de kwaliteit van het taxivervoer te verbeteren. Deze kwaliteit dient in verband te worden gezien met de prijs-kwaliteit verhouding voor de consument. Doelstelling bij de wetsaanpassing was dat taxiaanbieders hun aanbod en tarief aanpassen aan de wensen van de consumenten. Dit kan zowel door het bieden van een lagere kwaliteit tegen een lager tarief, of door het bieden van een hogere kwaliteit tegen een hoger tarief. Er zou een gevarieerd aanbod moeten ontstaan dat aansloot op de wensen van de consument. De landelijke minimumeisen bleven hierbij wel van toepassing[22]. Met bovenstaande afweging in het achterhoofd is het logisch dat Nederland een systeem van maximumtarieven kent in plaats van een systeem van uniforme voorgeschreven tarieven.

Een systeem van maximumtarieven in de straattaximarkt is bij de wetswijziging in stand gehouden vanwege de beperkte keuzevrijheid van consumenten op standplaatsen. In de memorie van toelichting wordt de volgende situatie geschetst: "*De taxiondernemer heeft marktmacht door de beperkte keuzevrijheid, waardoor de taxitarieven hoger zullen liggen dan in een gezonde markt. Hoge tarieven lokken in een vrij toegankelijke markt toetreding uit, waardoor de inkomens onder invloed van wachttijden en lagere productiviteit dalen. Ondernemers met de beste verdienkansen elders, zullen de*

[18] Regeling leges taxivervoer, *Nr. CDJZ/WBI/9900-1859, 20 december 1999*

[19] Regeling leges taxivervoer, *Nr. CDJZ/WBI/9900-1859, 20 december 1999*

[20] TNS Nipo, monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003, juni 2004

[21] Gebaseerd op een gemiddelde van de decentraal gehanteerde maximumtarieven

[22] Kamerstuk, 32 424, nr. 3 Vergaderjaar 2009-2010

standplaatsen en de omgeving daarvan het eerste gaan mijden[23]". Om de kwaliteit op standplaatsen hoog te houden is gekozen voor het continueren van een voorgeschreven maximumtarief. Daarnaast moest de informatieafstand tussen de consument en de individuele taxichauffeur teruggedrongen worden, onder andere door het versterken van de inzichtelijkheid in taxitarieven.

Achterliggende uitgangspunten berekening maximumtarieven
Voorafgaand aan de invoering van het dubbeltariefsysteem heeft NEA onderzocht hoe de tariefhoogte van de 3 componenten (start, kilometer en tijd) konden worden vastgesteld. De belangrijkste uitgangspunten hierbij waren[24]:

1. De nieuwe maximumtarieven mogen niet leiden tot het duurder worden van de straattaxi;
2. De nieuwe maximumtarieven mogen niet nadelig zijn voor ondernemers. De gemiddelde omzet (totale omzet gedeeld door het aantal ondernemers) moet minimaal gelijk blijven;
3. De berekeningen moeten zijn gebaseerd op het huidige reizigersgedrag en reizigersvolume (prijselasticiteit = nul);
4. Ritten die korter duren dan gemiddeld, moeten in het dubbeltariefsysteem goedkoper zijn dan taxiritten over dezelfde afstand in de geldende tariefstructuur;
5. De nieuwe maximumtarieven de concurrentie op prijs tussen ondernemers bevorderen.

Het derde uitgangspunt is hierbij opmerkelijk (prijselasticiteit =0) aangezien de algemene gedachte is dat er bij marktwerking sprake is van het principe dat lagere tarieven leiden tot een toename van het aantal ritten, deze toename van de vraag leidt vervolgens weer tot een lagere kostprijs, dit zorgt weer voor lagere tarieven, etc.

Om aan deze uitgangspunten te kunnen voldoen heeft NEA een representatieve steekproef genomen en de ritgegevens van chauffeurs geanalyseerd. Vervolgens zijn 7 verschillende varianten doorgerekend. Een voorbeeld is: een hoog opstaptarief, met lage kilometer- en uurtarieven leidt gemiddeld tot dezelfde ritprijs, maar verhoogt de ritprijs voor een korte rit en verlaagt de prijs van een lange rit. Naast de hoogte van de tarieven is ook gekeken naar de kostenstructuur van de straattaxi om zo een oordeel te kunnen vormen over de redelijkheid van de geldende maximumtarieven in relatie tot een rendabele bedrijfsvoering. Hierbij kan gedacht worden aan de chauffeurskosten per uur[25] en vaste ondernemerskosten waaronder rente- en afschrijvingskosten van het voertuig en verzekeringen[26]. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft vervolgens (na afstemming met reizigersorganisatie Rover en brancheorganisatie KNV) gekozen om de volgende tarieven te hanteren voor de nieuwe tariefstructuur:

Maximumtarieven (april 2012)	
Starttarief	€2,67
Tarief per kilometer	€ 1,95
Tarief per minuut	€ 0,32
Wachttarief	€ 36,60

[23] Kamerstuk, 32 424, nr. 3 Vergaderjaar 2009-2010
[24] NEA, Berekening maximum tarieven straattaxi bij invoering dubbeltariefsysteem en inzicht in kostenstructuur straattaxi 2010
[25] In de berekening wordt het bruto loon (cao 2010), sociale lasten en kosten van opleidingen meegenomen. Dit resulteert in chauffeurskosten van €16,90 per uur. (IenM/BSK-2011/98685)
[26] De totale tijdgebonden kosten (som van vaste kosten en chauffeurskosten per uur) bedragen €24,18 incl. BTW (IenM/BSK-2011/98685)

Het huidige maximumtarief bedraagt[27]:

Maximumtarieven 2016	
Starttarief	€2,97
Tarief per kilometer	€ 2,18
Tarief per minuut	€ 0,36
Wachttarief	*€ 40,93*

2.3 Beleidsreconstructie Indexering

De maximumtarieven zijn in de periode 2004 – 2009 niet geïndexeerd. De reden om niet te indexeren was het in de ogen van de overheid gebrek aan zichtbare verbetering van de kwaliteit van het straattaxivervoer in den brede. De Tweede Kamer heeft in 2010 uitgebreid gedebatteerd over nut en noodzaak van indexering in het taxivervoer. In het AO straattaxi van 25 maart 2010[28] is besloten tot het weer jaarlijks indexeren van de maximumtarieven. Met de geplande wijzigingen van de taxiwet in het vooruitzicht waarin gemeenten de bevoegdheid kregen om aanvullende eisen te stellen aan de kwaliteit van het taxivervoer en de invoering van het dubbeltariefsysteem, was het vertrouwen dat de kwaliteitsslag ook daadwerkelijk ingezet zou gaan worden in de Kamer toegenomen. Daarom was 2010 ook het juiste moment om opnieuw te gaan indexeren om de branche ook meer ruimte te bieden een redelijke boterham te verdienen. Hoewel er (onder andere vanuit Rover[29]) ook geluiden waren om te wachten met hernieuwde indexering totdat de taxibranche op orde was en het dubbeltariefsysteem was ingevoerd, is besloten om in 2010 te starten met indexeren. In 2010 en 2011 is de oude tariefstructuur geïndexeerd en in 2012 is gestart met de indexering van het dubbeltariefsysteem. Gedurende de transitieperiode naar het dubbeltariefsysteem (oktober 2011 tot april 2012) is het dubbeltariefsysteem niet geïndexeerd. Bij de indexatie van 2012 is derhalve 0,5% [30] aan de indexatie toegevoegd ter compensatie voor 2011.

In de keuze voor de indexeringsmethode is een afweging gemaakt tussen twee verschillende methoden: (1) de samengestelde OV-Index en (2) de NEA-kostenontwikkelingsindex (NEA-index). De Samengestelde OV-index volgt de ontwikkeling van de OV-tarieven. De NEA-index is meer toegespitst op de taximarkt. De overheid heeft in 2010 een voorkeur uitgesproken voor de Samengestelde OV-index. De NEA-index neemt de cao taxi mee en zou derhalve beïnvloedbaar zijn door de branche. Dit werd als nadeel gezien ten opzichte van de samengestelde OV-index. Gezien de grootte van de straattaximarkt (circa 20%) ten opzichte van de contractmarkt (80%) is de beïnvloedbaarheid echter beperkt. Ondernemers in de contractmarkt hebben geen baat bij een hoge cao vanwege hoge loonkosten in een markt met lage winstmarges. Deze ondernemers gaan daardoor niet akkoord met een hoge loonkostenstijging in de cao.

[27] Tarief per 1/1/2016, zoals voorgeschreven in Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer

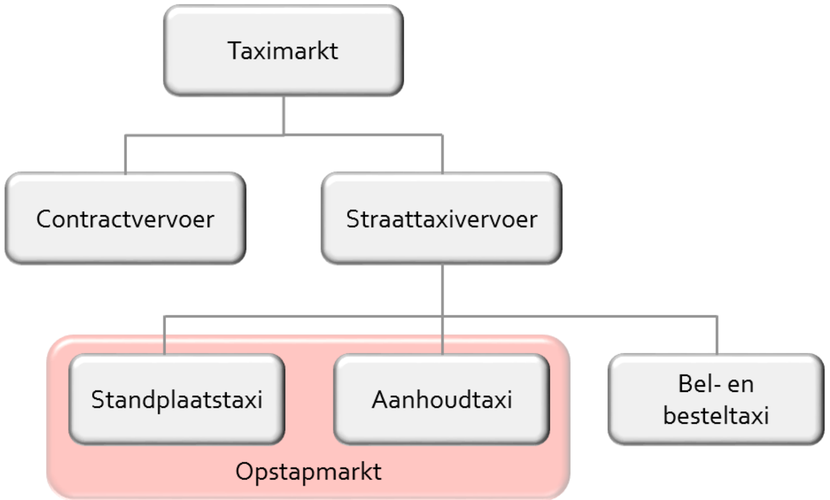
[28] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31521, nr. 49.

[29] Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer in verband met de aanpassing van het maximumtarief als gevolg van indexering, Staatscourant 2010 nr. 6745, 3 mei 2010

[30] Op basis van de samengestelde OV-index

3 Nederlandse taximarkt

3.1 De Nederlandse taximarkt bestaat uit 3 deelmarkten



In de taximarkt kunnen op hoofdlijnen twee markten worden onderscheiden: de contractmarkt en de straattaximarkt[31]. De straattaximarkt is weer onder te verdelen in de opstapmarkt en de bestelmarkt. De bestelmarkt werd in het verleden vaak gedefinieerd als de belmarkt. Vanwege de digitalisering en de opkomst van apps worden taxi's echter steeds vaker op een andere wijze besteld dan de telefoon. We spreken in dit onderzoek daarom over de bestelmarkt.

In deze evaluatie wordt de werking van de tariefstructuur bekeken in drie deelmarkten: (1) opstapmarkt, (2) bestelmarkt en (3) contractmarkt. De contractmarkt wordt uitsluitend beschouwend meegenomen aangezien de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer niet van toepassing is op de contractmarkt. Hieronder worden de definities voor elk van de drie deelmarkten weergegeven.

1. Opstapmarkt
De Nederlandse opstapmarkt kent 2 typen taxivervoer: 1. Taxivervoer vanaf taxistandplaatsen (standplaatstaxi) 2. Taxi's die door de klant aangehouden wordt op straat (aanhoudtaxi). In de Wet personenvervoer 2000 wordt de opstapmarkt aangeduid als het aanbieden van taxivervoer op de openbare weg[32].
2. Bestelmarkt
Onder de bestelmarkt vallen taxi's die door de klant telefonisch of via het digitale kanaal (website, app, etc.) wordt besteld.

[31] In de Wet personenvervoer 2000 wordt er geen specifiek onderscheid gemaakt tussen contract- en straattaxivervoer.

[32] Wet personenvervoer 2000

3. Contractmarkt
Contractvervoer wordt verricht ter uitvoering van een schriftelijke overeenkomst, waarbij gedurende een bij die overeenkomst vastgestelde periode meermalen taxivervoer wordt verricht tegen een in die overeenkomst vastgelegd tarief[33]. Onder het contractvervoer vallen onder andere: Regiotaxi, AWBZ-vervoer, zittend ziekenvervoer, WMO-vervoer, Valysvervoer, Groeps- en leerlingenvervoer, WIA vervoer (Wet werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) en zakelijk vervoer.

Naast het onderscheid in deelmarkten wordt in dit onderzoek ook gekeken naar de inrichting en werking van het taxivervoer in verschillende gebieden. Er wordt onderscheid gemaakt in drie type gebieden: (1) stedelijk gebied met Toegelaten Taxi Organisatie (TTO)-verordening, (2) stedelijk gebied zonder TTO-verordening en (3) landelijk gebied. Hieronder wordt een beschrijving per gebied gegeven.

1. Stedelijk gebied met TTO-verordening
Met de wetswijziging van 2011 hebben 7 gemeenten[34] in Nederland de bevoegdheid gekregen om aanvullende kwaliteitseisen te stellen via een TTO-verordening. Binnen deze gemeenten dienen ondernemers in het bezit te zijn van een gemeentelijke TTO-vergunning om taxivervoer in de opstapmarkt aan te kunnen bieden. Op dit moment is binnen de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een TTO-verordening van kracht[35]. In dit onderzoek vallen uitsluitend deze drie gemeenten onder het stedelijk gebied met TTO-verordening.
2. Stedelijk gebied zonder TTO-verordening
Middelgrote en/of grote steden waar geen TTO-verordening van toepassing is. Er kan wel een kwaliteitskeurmerk (artikel 82a verordening) van toepassing zijn.
3. Landelijk gebied
Alle overige gebieden en gemeenten in Nederland.

3.2 De straattaximarkt speelt zich voornamelijk af binnen de grote steden

In Nederland bestaat de taximarkt uit circa 63.000 chauffeurs[36], 5.750 bedrijven[37] en ongeveer 33.000 voertuigen[38]. Hiervan rijdt bijna 80% in de G4 steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en circa 71,5% in Amsterdam.

Het taxivervoer in met name de opstapmarkt speelt zich hoofdzakelijk in de grote steden af[39]. Het straattaxivervoer heeft een marktaandeel van circa 19%[40] en de opstapmarkt omvat slechts circa 10%

[33] Wet personenvervoer 2000, artikel 81, tweede lid.

[34] Gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede en Haarlemmermeer

[35] Gemeente Utrecht heeft gekozen voor een verordening in de vorm van een kwaliteitskeurmerk en de gemeente Eindhoven is op dit moment bezig met de invoering van een TTO-verordening. De overige gemeenten hebben afgezien van het invoeren van een verordening.

[36] Op basis van het aantal geldige chauffeurskaarten, 2014. Het aantal chauffeurskaarten in maart 2016 is beschikbaar, echter uitsluitend op basis van het aantal chauffeurskaarten BCT. De verwachting is dat niet alle chauffeurs op dit moment een chauffeurskaart BCT hebben, waardoor dit een vertekend beeld kan geven van het daadwerkelijk aantal chauffeurs.

[37] Op 1 maart 2016 stonden er 6.728 ondernemers geregistreerd. Vanwege de vergelijkbaarheid van de cijfers (jaar 2014 vs 2016) is gekozen om de cijfers van 2014 weer te geven.

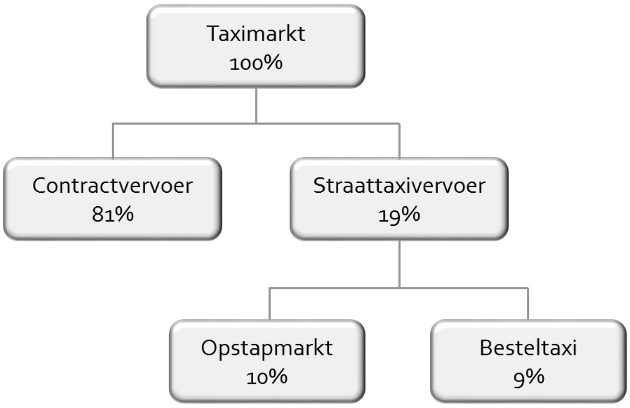
[38] RDW kentekenregister, 2014. In maart 2016 bedroeg het aantal voertuigen ook circa 33.000.

[39] Agentschap NL, J. van Zwet, Analyse marktsegment taxi, maart 2012

[40] Agentschap NL, J. van Zwet, Analyse marktsegment taxi, maart 2012

van de totale taximarkt. In Amsterdam wordt echter 45% van de omzet in de taxibranche met behulp van ritten in de opstapmarkt behaald. In de opstapmarkt in Amsterdam zijn circa 4.200 chauffeurs actief[41].

Figuur 3.2: marktaandelen verschillende deelmarkten



In algemene zin heeft de Nederlandse taximarkt het moeilijk. In 2012 leidde meer dan 25% van de taxiondernemingen verlies[42]. Gezien de recente nieuwsberichten over het aantal faillissementen in de taxibranche is dit aandeel afgelopen jaren verder toegenomen[43]. De verliezen in de contractmarkt nemen toe door de sterke prijsdruk in aanbestedingen. Daarnaast is in de opstapmarkt het aanbod groter dan de vraag, waardoor veel taxi's lang stilstaan en wachten op een rit. Dit leidt bij chauffeurs tot de behoefte aan hogere tarieven, omdat zij de improductieve wachturen goed willen maken.

Een groot deel van de taxiondernemers in Nederland is actief in meerdere marktsegmenten. De ondernemers bewegen dynamisch door de verschillende deelmarkten. De grote diversiteit en overlap tussen deelmarkten maakt het niet goed mogelijk om betrouwbare marktgegevens te verzamelen over de grootte en de omvang van de markt. Gedurende één dienst kan een chauffeur klanten oppikken op een standplaats en verschillende bestelde ritten uitvoeren. Bovendien zijn er in Nederland naast de ondernemers die zich fulltime bezig houden met het verzorgen van taxivervoer ook veel chauffeurs die naast een andere baan in de avonduren en weekenden bijverdienen als taxichauffeur. Dit maakt het aanbod en type chauffeurs erg divers. Binnen de taxibranche bestaat dan ook geen eenduidig beeld over de daadwerkelijke kengetallen. Er bestaat wel een gedeeld beeld over de tendens binnen, en geografische verdeling van de deelmarkten. Circa 25% van de bedrijven in de taximarkt focust zich op het straattaxivervoer en ruim 30% van de taxiondernemingen richt zich vrijwel uitsluitend op contractvervoer[44].

---

[41] Op basis van informatie van de gemeente Amsterdam. Het aantal chauffeurs in de Amsterdamse opstapmarkt is bij de invoering van de TTO-verordening gedaald. Begin 2016 zit het aantal chauffeurs echter weer iets boven het niveau van voor de invoering. De gemeente Amsterdam heeft het gevoel dat met name het aantal chauffeurs in de bestelmarkt sterk stijgt. Deze chauffeurs staan echter niet geregistreerd binnen de gemeente aangezien ze niet over een TTO-vergunning hoeven te beschikken.

[42] Agentschap NL, J. van Zwet, Analyse marktsegment taxi, maart 2012

[43] Nieuwsberichten: "Kaalslag in taxisector", FD, 15 december 2015, "Taxibedrijven worstelen om overeind te blijven in zwaar concurrerende markt voor zorgvervoer", FD, 15 december 2015, "Helft taxibedrijven lijdt verlies", Nu.nl, 15 maart 2013

[44] Inspectie Leefomgeving en Transport, Meerjarenplan 2014 - 2018

Sinds de aanpassing van de taxiregulering in 2011 is er binnen de regelgeving ook sprake van een juridisch onderscheid tussen de deelmarkten in de straattaximarkt. De opstapmarkt (het aanbieden van taxivervoer op de openbare weg) kent aanvullende regelgeving in de vorm van gemeentelijke verordeningen. Indien gemeenten noodzaak zien tot het stellen van kwaliteitseisen aan de lokale opstapmarkt dan zijn gemeenten hiertoe bevoegd via artikel 82a (alle gemeenten in Nederland) of artikel 82b (uitsluitend 7 TTO-gemeenten) van de Wet personenvervoer 2000. Het is niet toegestaan om via een gemeentelijke verordening tarieven te reguleren. Voor de introductie van de gemeentelijke bevoegdheden bestond er geen onderscheid tussen de regelgeving voor de opstapmarkt en de bestelmarkt. Vanuit het perspectief van de aanbieder bestaat er nog steeds geen logisch onderscheid tussen de beide deelmarkten. Het merendeel van de aanbieders beweegt zich gedurende een dienst dynamisch door de markten heen. Een chauffeur binnen een TTO-gemeente rijdt over het algemeen vaak verschillende bestelritten (via de app of telefonisch) en wanneer hij/zij geen bestelde rit heeft dan rijdt hij naar een standplaats om daar te wachten op de volgende klant. Deze kan zich zowel via de standplaats, de (telefonische) centrale of de app aanbieden. Uiteraard zijn er ook chauffeurs die zich uitsluitend op de bestelmarkt of uitsluitend op de opstapmarkt richten. Het aandeel chauffeurs dat zich uitsluitend op één deelmarkt richt is beperkt.

Vanuit het perspectief van de consument is er meer sprake van onderscheid tussen beide markten. De taxi wordt op een andere manier benaderd. In de opstapmarkt loopt de consument naar een standplaats of houdt een taxi aan op straat. Hierbij wordt als vanzelfsprekend de eerst beschikbare taxi genomen. In de bestelmarkt dienen consumenten een taxi op te vragen via de telefoon, het internet of een app. De consument heeft (met name in de grote steden) een keuze tussen verschillende aanbieders. Daarnaast wordt de consument meer en beter in staat gesteld om voor het bestellen van de taxi af te wegen of de taxirit de prijs waard is. Dit is lastiger in de opstapmarkt wanneer de consument reeds in de taxi zit.

Er zijn enkele taxicentrales[45] zoals TCA uit Amsterdam die zich uitsluitend op straattaxivervoer richten. Het merendeel van de taxicentrales richt zich vaak voornamelijk op contract- en bestelvervoer, de opstapmarkt omvat meestal slechts een klein deel van de totale omzet[46]. De taxicentrales hebben belang bij de opstapmarkt vanwege de zichtbaarheid en naamsbekendheid van de centrale op straat en het onderhouden van het imago van de taxibranche. Kleinere ondernemers en zzp'ers richten zich voornamelijk op de opstapmarkt.

3.3 Nadere karakterisering taximarkt en ontwikkelingen per deelmarkt

In deze paragraaf geven we een nadere karakterisering van de taximarkt en gaan we in op de ontwikkelingen per deelmarkt. Op het eerste gezicht lijkt de taximarkt de kenmerken van een perfecte markt te benaderen. In vergelijking met andere sectoren zijn de kosten voor toetreding relatief laag en er zijn veel potentiële vragers en aanbieders op de markt actief. In theorie ligt marktwerking en deregulering voor de hand. De praktijk is echter geheel anders. Internationale taximarkten worden in veel gevallen gereguleerd middels een vorm van tariefregulering, eventueel aangevuld met capaciteitsbeleid[47]. Landen zonder tariefregulering (en/of capaciteitsbeleid) zijn

---

[45] Bij een taxicentrale kunnen chauffeurs in loondienst zijn of als zzp'er zijn aangesloten. Indien er uitsluitend zzp'ers als taxichauffeur rijden voor een centrale dan wordt de desbetreffende centrale volgens de wet niet aangemerkt als vervoerder.

[46] Bij RTC in Rotterdam is dit aandeel bijvoorbeeld slechts 5%.

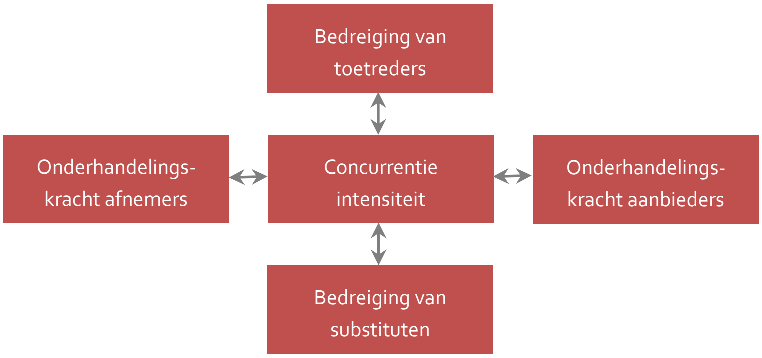
[47] Zie bijvoorbeeld Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Internationale Vergelijking Taxiregulering en Uber, Maart2015 en Weda en Poort (2008), De prijs van een taxirit, het effect van lokale factoren en marktfalen, Tijdschrift Vervoerswetenschap, 44^{e} jaargang p88-97..

schaars. In Zweden en Nieuw-Zeeland zijn de maximumtarieven in het verleden losgelaten[48]. Daarnaast hebben de dereguleringsoperaties die in andere landen zijn ondernomen over het algemeen niet de verwachte resultaten opgeleverd. Ze leiden wel tot de volgende effecten[49]:

(1) Toename van het aanbod. Veel toetreding van met name kleine taxibedrijven die nieuw zijn op de markt en niet altijd voldoende kwaliteit leveren.
(2) Veelal stijgen de tarieven, terwijl op basis van de toetreding een daling was verwacht.
(3) Geen toename van het taxigebruik.
(4) Minder innovatie binnen de taxibranche dan verwacht.
(5) Een afname in de productiviteit en inkomsten van taxi's.

Deze resultaten geven aan dat de taximarkt een bijzondere en lastige markt is, minder perfect is dan je zou denken en er sprake is van marktimperfecties. Hieronder verdiepen we de werking van de taximarkt met behulp van het 5 krachtenmodel van Porter.

Figuur 3.3: 5-krachtenmodel Porter



Aan de hand van een beschrijving van de vijf elementen uit het model kunnen we per deelmarkt een uitspraak doen over de mate van marktwerking en de marktimperfecties. Vervolgens bekijken we welke ontwikkelingen binnen de deelmarkten van invloed zijn op de werking van de markt. Hierbij ligt de nadruk op het eerder genoemde onderscheid tussen opstapmarkt en bestelmarkt gezien de focus van het onderzoek. De contractmarkt vertoont andere kenmerken dan de opstap- en bestelmarkt.

3.3.1 Beschrijving taximarkt aan de hand van Porter

Element 1: Toetredingsbarrières

De drempels om toe te treden tot de taximarkt zijn relatief beperkt en het beleid van de overheid is er op gericht om de komende jaren de toetredingsdrempels verder te verlagen[50], indien dit verantwoordelijk wordt geacht. De taximarkt is derhalve een open markt. Voordat een aanbieder zich mag begeven op de taximarkt dient hij/zij te beschikken over (1) een ondernemersvergunning (indien een chauffeur ook een eigen onderneming heeft), (2) een chauffeurskaart en (3) een door de RDW goedgekeurd voertuig met een blauwe kentekenplaat. Het voertuig moet daarnaast beschikken over een boordcomputer en een taxameter. De taxameter is niet langer verplicht indien er uitsluitend taxivervoer wordt aangeboden op basis van vaste prijsafspraken. Het beroep van taxichauffeur wordt door de overheid ook gestimuleerd als (re)integratietraject.

---

[48] In Zweden is per 1 januari 2015 weer een vorm van tariefregulering geïntroduceerd.

[49] SEO, Marktwerking op de rit, het borgen van publieke belangen op de taximarkt, 2005

[50] Onder andere door op termijn eventueel de ondernemersvergunning af te schaffen.

De toetredingseisen voor de opstap-, bestel- en contractmarkt komen grotendeels overeen. Er is ook een aantal verschillen. In de opstapmarkt kunnen extra eisen gelden afhankelijk van de gemeente waarin de aanbieder actief is. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag dienen aanbieders zich aan te sluiten bij een Toegelaten Taxi Organisatie (TTO) of er zelf één te starten. In andere gemeenten waar een taxiverordening van kracht is kunnen ook aanvullende eisen van kracht zijn. Dit gaat gepaard met extra investeringen in tijd en geld. De (TTO)-kwaliteitseisen en lidmaatschapsgelden verschillen per gemeente en TTO[51]. Om actief te zijn op de bestelmarkt is het van belang dat klanten je kunnen vinden en bestellen. Dit vergt extra investeringen in bijvoorbeeld techniek (website, app, telefoon) en aansluiting bij een collectief. Voor contractvervoer kunnen aanvullende eisen gelden met betrekking tot de specifieke kenmerken van de doelgroepen die vervoerd worden (bijvoorbeeld BHV papieren en kinder EHBO voor chauffeurs).

Element 2: Onderhandelingspositie van consumenten
De onderhandelingspositie van consumenten verschilt tussen opstap-, bestel- en contractmarkt. In Nederland heeft de consument in principe keuzevrijheid, maar veel consumenten zijn zich hier niet van bewust[52] of vinden het moeilijk om die vrijheid ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen mede afhankelijk van de deelmarkt en de plaats waar men een taxi neemt.

In de opstapmarkt is de onderhandelingspositie beperkt. Rond standplaatsen in de grote steden gelden op veel plaatsen sociale en infrastructurele belemmeringen. Door de Nederlandse 'standplaatscultuur' van het nemen van de voorste taxi is er in de praktijk weinig sprake van concurrentie. Consumenten weten niet altijd dat ze de voorste taxi niet hoeven te nemen en als ze het wel weten doen ze het ook lang niet altijd vanwege sociale belemmeringen en de specifieke karakteristieken van de vraag in de opstapmarkt: directe beschikbaarheid van een taxi. Daarnaast is de infrastructuur op een aantal plaatsen in Nederland niet ingericht voor het nemen van een andere taxi dan de voorste. En als een taxi wordt aangehouden op straat heeft de consument te maken met relatief hoge zoekkosten om het aanbod te vergelijken met het aanbod van een alternatief (dat er in kleinere steden en in landelijk gebied vaak ook niet is).

In de bestelmarkt is de onderhandelingspositie van de consument sterker. Consumenten hebben de middelen in handen om de tarieven van verschillende aanbieders te vergelijken en hier zelf een goede afweging in te maken. Afgelopen jaren is de onderhandelingspositie van consumenten gegroeid door digitale media ((vergelijkings)sites) en de mogelijkheden om taxi's digitaal te bestellen via apps). Bovendien zijn de karakteristieken van de vraag in de bestelmarkt anders: minder gericht op directe beschikbaarheid en meer gericht op beschikbaarheid op termijn (er wordt vooraf geboekt).

In de contractmarkt heeft de consument een aparte onderhandelingspositie. De vraag wordt met name gestuurd vanuit centrale overheden, decentrale overheden en zorgverzekeraars. Het taxivervoer wordt grotendeels geregeld via aanbestedingen om zo efficiënt mogelijk in te kopen. De consument heeft soms een keuze tussen verschillende aanbieders, maar vaak ook niet.

---

[51] De chauffeurs die zich aansluiten bij een TTO betalen een maandelijkse contributie. Goedkope TTO's rekenen een contributie van een paar tientjes per maand, terwijl dure TTO's een paar honderd euro per maand rekenen. Veelal worden er in de TTO-verordening eisen gesteld met betrekking tot stratenkennis, beheersing van de Nederlandse taal, sociale vaardigheden, representatief voorkomen van de chauffeur en uiterlijke herkenbaarheid van de taxi (daklicht, sticker). Voor de eerste 3 elementen dient vaak een examen afgelegd te worden. Overige gemeenten hebben de bevoegdheid om aanvullende kwaliteitseisen te stellen bijvoorbeeld in de vorm van een kwaliteitskeurmerk. De toetredingseisen worden in samenwerking met de bestaande taxiondernemers overeengekomen. In de gemeente Utrecht geldt bijvoorbeeld geen TTO-beleid, in deze gemeente dient de chauffeur zich aan te sluiten bij het geldende kwaliteitskeurmerk.

[52] TNS NIPO Consult, Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999 – 2003, mei 2004.

Element 3: Onderhandelingspositie van aanbieders
Ook de onderhandelingspositie van aanbieders (chauffeurs) verschilt tussen de deelmarkten. In de opstapmarkt is de onderhandelingspositie van chauffeurs sterk. Als gevolg van onder meer de eerder genoemde zoekkosten en de standplaatscultuur hebben de chauffeurs marktmacht ten opzichte van de consument. In de opstapmarkt is de informatie-asymmetrie in potentie het grootst omdat juist deze deelmarkt wordt gekenmerkt door een relatief groot aantal kleine bedrijven. In de grote(re) steden waar gewerkt wordt met (TTO)-verordeningen zijn de reputaties zich aan het ontwikkelen.

De onderhandelingspositie van chauffeurs in de bestelmarkt is minder sterk dan in de opstapmarkt. Consumenten hebben in deze markt meer mogelijkheden (in de stad meer dan in landelijk gebied) om een gemotiveerde keuze te maken voor een taxiaanbieder (bijvoorbeeld op basis van prijs en kwaliteit). Er is minder sprake van marktmacht en informatie-asymmetrie dan in de opstapmarkt. En gezien de gemotiveerde keuze spelen reputaties een grotere rol in deze deelmarkt. Als de geboden kwaliteit niet goed is, schaadt een bedrijf zijn reputatie en loopt het derhalve een reëel risico om klanten te verliezen.

De onderhandelingspositie van de aanbieder op de contractmarkt is beperkt. Binnen het systeem van aanbesteden kiezen aanbieders op welke contracten ze wel of niet in schrijven, waarbij ze gehouden zijn aan de (budget)voorwaarden zoals bepaald door de aanbestedende dienst. Bovendien is schaalgrootte en/of samenwerking een must om in aanmerking te komen voor de steeds grotere en complexere vervoerscontracten[53].

Element 4: Intensiteit van concurrentie
Gezien de hierboven genoemde karakteristieken van vraag en aanbod in de opstapmarkt is er momenteel weinig sprake van concurrentie op tarieven en kwaliteit. Het aanbod op deze deelmarkt binnen de grote steden is hoog en een mogelijk verschil in kwaliteit is in deze deelmarkt voorafgaand aan de rit nauwelijks te onderscheiden. Chauffeurs doen nauwelijks moeite om zich te onderscheiden van andere chauffeurs op prijs of kwaliteit. Gezien de beperkte werking van het reputatiemechanisme in de opstapmarkt is dit ook niet noodzakelijk voor ondernemers. Wel willen TTO's zich meer als merk gaan ontwikkelen. In het landelijk gebied is het aanbod van straattaxivervoer zo beperkt (of afwezig) dat er in de praktijk geen sprake van concurrentie is.

In de bestelmarkt groeit de intensiteit van concurrentie. Er treden nieuwe aanbieders toe tot de markt met vernieuwende concepten en bestaande ondernemers verbreden de dienstverlening aan consumenten, bijvoorbeeld door bestelapps met de mogelijkheid om zowel chauffeur als klant te raten en het introduceren van vaste klantenkaarten.

In beide markten is er voor zover er sprake is van concurrentie, sprake van concurrentie *op* de markt. Dat is een andere vorm van concurrentie dan op de contractmarkt. Daar is gezien de periodieke aanbestedingen sprake van concurrentie *om* de markt. De intensiteit van concurrentie is hoog. Partijen schrijven in tegen scherpe tarieven om op die manier de kans te vergroten dat ze contracten winnen en voldoende ritten kunnen rijden. Daarnaast is de verwachting dat de omzet in de contractmarkt zal dalen als gevolg van verdergaande overheidsbezuinigingen. Dit zal verdere prijsdruk creëren.

---

[53] Rabobank, cijfers en trends taxibedrijven, 21 september 2015

Element 5: Aanwezigheid van substituten
Als substituut voor taxivervoer kan het Openbaar Vervoer in bus, trein, tram en metro gezien worden. Straattaxivervoer (opstap en bestel) in Nederland wordt door consumenten gezien als een luxeproduct. Taxigebruikers zitten gemiddeld 2 tot 5 keer per jaar in een taxi en ervaren de ritprijs als hoog[54]. Daarom is de taxi geen volwaardig substituut voor OV. De taxi is flexibeler en meer privé, maar daar staat wel een ander tarief tegen over. Dat betekent dat taxivervoer vooral aantrekkelijk is voor bepaalde groepen klanten, zoals zakelijke klanten en klanten die een andere afweging maken tussen prijs en flexibiliteit dan de gemiddelde OV-gebruiker. Taxigebruik groeit wanneer er (tijdelijk) geen OV-alternatief beschikbaar is (bijvoorbeeld bij uitval van treinen en/of bussen) of bij speciale gelegenheden. Voor contractvervoer geldt dat degenen die er gebruik van maken doorgaans geen andere mogelijkheid hebben om (zelfstandig) op pad te gaan. Het OV biedt in potentie maar voor een klein deel van deze doelgroep een oplossing.

3.3.2 Marktimperfecties en ontwikkelingen

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de taximarkt geen perfecte markt is en te maken heeft met marktimperfecties. Hierbij zijn verschillen waarneembaar tussen de opstapmarkt en bestelmarkt (en contractmarkt). In de opstapmarkt openbaren de marktimperfecties die samenhangen met marktmacht en informatie-asymmetrie zich het meest duidelijk. In de bestelmarkt is de consument al beter in staat om een bewustere en betere afweging te maken tussen verschillende aanbieders. En de opkomst van technologische ontwikkelingen zal dit alleen maar versterken.

De innovatieve ontwikkelingen in de taximarkt hebben vooral betrekking op de bestelmarkt. De opkomst van verschillende bestelapps (zowel bij gevestigde partijen in de taxibranche als bij nieuwe toetreders) en de toetreding van nieuwe aanbieders zelf vergroten de mogelijkheden voor consumenten om een goede afweging op prijs en/of kwaliteit te maken en zijn goed voor de concurrentie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om partijen die vraag en aanbod bij elkaar brengen, nieuwe vervoersconcepten introduceren (zoals Uber en Abel), zich richten op een bepaald marktsegment (zoals Tinker) en technologische mogelijkheden introduceren om de prijs en kwaliteit van een taxirit inzichtelijk te maken (zoals vergelijkingssites als Gogido, mogelijkheden om een taxirit en de taxichauffeur te beoordelen). En dan laten we ontwikkelingen rondom de zelfrijdende auto zonder chauffeur nog buiten beschouwing.

De opkomst van deze ontwikkelingen vergroot het gemak van het bestellen van een taxi. Dit heeft in onze ogen gevolgen voor de relatieve omvang van de opstapmarkt ten opzichte van de bestelmarkt. We verwachten dat door het toenemend gebruik van de smartphone, de opkomst van bestelapps en vergelijkingssites de bestelmarkt komende paar jaar verder zal groeien ten koste van de opstapmarkt. (Lokale) overheden en gesprekspartners vanuit de taxibranche hebben aangegeven dat ze verwachten dat de opstapmarkt nooit helemaal zal verdwijnen. Op bepaalde plekken (zoals grote standplaatsen bij stations en mainport Schiphol) en bij specifieke evenementen waar veel mensen op af komen (concerten, carnaval, Koningsdag, Oud en Nieuw, etc.) zal in de toekomst nog steeds een opstapmarkt zijn. Dit geldt ook voor bepaalde doelgroepen zoals toeristen.

[54] Consumentenonderzoek: Er komt geen duidelijk beeld naar voren of de consumenten het ook de prijs waard vinden. Zie hoofdstuk 5.

De mogelijkheden die deze nieuwe ontwikkelingen bieden om de marktimperfecties weg te nemen en tegelijkertijd de doelstellingen van de taxiwet en de huidige tariefregulering daarbinnen op een andere manier te bereiken, nemen we mee in de formulering van ons advies (hoofdstuk 10). Nu volgt eerst een uitwerking van de onderzoeksresultaten over de werking van de tariefregulering, de indexering en de taxameter.

4 Tariefopbouw

Sinds april 2012 wordt in Nederland het dubbeltariefsysteem gehanteerd. In dit hoofdstuk wordt de werking van het dubbeltariefsysteem geëvalueerd. Er wordt bekeken of de huidige tariefstructuur voldoet aan de wensen van consumenten, ondernemers en andere stakeholders. De volgende vragen worden hierbij beantwoord:

- Wat zijn de ervaringen met de huidige tariefstructuur?
- In hoeverre is de tariefstructuur bekend bij de consument?
- Zijn er eventuele verbeterpunten en/of alternatieven voor de tariefstructuur?

In paragraaf 1 wordt de werking van de tariefopbouw bekeken vanuit het perspectief van consumenten, aanbieders, (lokale) overheden en andere stakeholders. Er wordt hierbij geen aandacht besteed aan de hoogte van de tariefcomponenten, dit komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Het contractvervoer is uitgezonderd van de tariefopbouw zoals opgenomen in de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer. De werking van de tariefopbouw wordt daarom uitsluitend bekeken voor de opstap- en bestelmarkt. In paragraaf 2 wordt gekeken naar (1) de tariefstructuur in de contractmarkt en (2) de relatie tussen de tariefstructuur in de contract- en straattaximarkt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie die dient als input voor het advies ten aanzien van de te hanteren tariefopbouw in het taxivervoer. De aanbevelingen met betrekking tot de tariefopbouw komen aan de orde in hoofdstuk 10 van dit rapport.

4.1 Werking van de huidige tariefopbouw

Het dubbeltariefsysteem wordt voorgeschreven in artikel 1, lid 1 van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer: *"De vervoerder biedt taxivervoer aan tegen een variabel tarief per rit dat bestaat uit: (a) een vast bedrag (starttarief), (b) een bedrag per afgelegde kilometer van de taxirit en (c) een bedrag per minuut van de duur van de taxirit".* Daarnaast is het volgens de regelgeving mogelijk om een tarief in rekening te brengen voor de periode dat de vervoerder staat te wachten op de klant voor aanvang van de rit. Er mag uitsluitend een wachttarief berekend worden wanneer dit expliciet vooraf is overeengekomen met de consument[55].

Het is ook mogelijk om taxivervoer aan te bieden door het maken van een vaste prijsafspraak per rit of per zitplaats. Voorwaarde hiervoor is dat de vervoerder en consument voorafgaand aan de rit overeenstemming hebben bereikt over het eindtarief[56]. De vervoerder hoeft in dit geval niet te voldoen aan de geldende tariefopbouw. In de regelgeving wordt onder een vaste prijsafspraak het volgende verstaan: "T*axivervoer aangeboden tegen een vooraf overeengekomen vast (eind)tarief per rit. Voor de consument moet dit duidelijk zijn, en deze moet hiermee instemmen. Dit tarief kan niet worden aangepast gedurende de rit*[57]." In de praktijk blijkt dat binnen de taxibranche onduidelijkheid bestaat over de definitie van een vaste prijsafspraak. Sommigen zijn van mening dat er alleen sprake is van een vaste prijsafspraak indien er overeenstemming is tussen klant en aanbieder over het exacte eindbedrag. Anderen geven aan dat een tariefindicatie binnen een bepaalde bandbreedte ook kan gelden als een vaste prijsafspraak. Voorwaarde hierbij is dat het daadwerkelijke eindbedrag binnen het maximum van de overeengekomen bandbreedte valt.

---

[55] Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer

[56] Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer

[57] Staatscourant 2015, nr. 44664, 9 december 2015

In deze paragraaf wordt de werking van de tariefopbouw bekeken vanuit de consument, de ondernemer en (lokale) overheden en andere stakeholders. De werking wordt beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren: bekendheid tariefopbouw, transparantie structuur, totstandkoming tarieven, en aansluiting tariefopbouw op de kostenstructuur. Er wordt onderscheid gemaakt naar markt en gebied.

4.1.1 Werking tariefopbouw vanuit perspectief consumenten

Bekendheid tariefstructuur is laag
Uit het in het kader van deze evaluatie gehouden consumentenonderzoek komt naar voren dat consumenten niet bekend zijn met de (huidige) tariefopbouw. Circa 4% van de respondenten[58] die deelgenomen hebben aan het onderzoek wisten de geldende tariefopbouw correct te benoemen. Een aantal respondenten refereerde naar een oude structuur (8%) en de overige respondenten (88%) wisten niet het juiste antwoord. Wanneer we de aanname doen dat taxigebruikers over het algemeen beter op de hoogte zijn van de taxiregelgeving dan niet-taxigebruikers, dan kunnen we constateren dat slechts een zeer klein deel van de Nederlanders op de hoogte is van de voorgeschreven tariefstructuur. De bekendheid met de tariefstructuur verschilt ook nauwelijks voor de opstap- en bestelmarkt. Bij de introductie van het dubbeltariefsysteem is de voorlichting van consumenten over het nieuwe systeem overgelaten aan de ondernemers middels het voorschrijven van een zichtbare tariefkaart op de auto. Dit heeft niet geleid tot betere bekendheid met de tariefstructuur.

Het vorige tariefsysteem was transparanter
Gesprekspartners (onder andere vanuit consumentenbelangen)geven aan dat het vorige tariefsysteem bestaande uit een (hoog) starttarief en een kilometertarief overzichtelijker was voor de reiziger. De reiziger kon van tevoren een redelijke inschatting maken van het totale ritbedrag op basis van het verwachte aantal kilometers. Met de huidige tariefstructuur is het lastig voor de consument om het ritbedrag te berekenen. Er dient zowel een inschatting gemaakt te worden van het aantal kilometers als de verwachte tijd benodigd voor de rit. Beide dienen vermenigvuldigd te worden met het bijbehorende tarief (kilometer of tijd) om vervolgens de componenten inclusief het starttarief bij elkaar op te tellen. Dit is een relatief ingewikkelde berekening om op een standplaats te maken wanneer je verschillende tarieven met elkaar wil vergelijken. Uit de praktijk blijkt ook dat wanneer consumenten een taxichauffeur vragen naar het tarief, er altijd wordt gevraagd om een indicatie van de totaalprijs in plaats van de tarieven voor de verschillende componenten. Dit geldt voor zowel de opstap- als bestelmarkt. Er bestaat hierbij ook geen onderscheid tussen de verschillende gebieden in Nederland (stad of landelijk gebied).

Totstandkoming tarieven vooral via meter
In het consumentenonderzoek is aan taxigebruikers gevraagd hoe de prijs van zijn/haar taxirit in het afgelopen jaar over het algemeen tot stand is gekomen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.1[59].

[58] Hier zijn uitsluitend de antwoorden meegenomen van respondenten die gebruik hebben gemaakt van een taxi in de opstap- of bestelmarkt.

[59] In de resultaten van het consumentenonderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen 3 deelmarkten: (1) straattaxi, (2) besteltaxi en (3) contractvervoer. De resultaten van de straattaxi verwijzen naar de opstapmarkt.

Tabel 4.1 Resultaten consumentenonderzoek[60]: "Op welke manier is de prijs van uw taxiritten in het afgelopen jaar over het algemeen tot stand gekomen?"

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk	Contract vervoer Stedelijk zonder TTO	Contract vervoer Stedelijk met TTO	Contract vervoer Landelijk
Met behulp van een meelopende meter	**49**	81	82	57	46	45	34	6	9	1
Ik heb onderhandeld met de taxichauffeur over de (vaste) ritprijs	8	17	15	9	7	3	4	*	4	-
Ik heb gebruik gemaakt van vaste tarieven die de taxichauffeur hanteerde voor bepaalde afstanden	14	9	10	21	20	15	19	10	7	9
Ik heb vooraf een prijsindicatie ontvangen via een website of app	11	2	6	2	15	23	17	7	3	10
De ritprijs stond vooraf al vast (vanuit een langlopende overeenkomst met het taxibedrijf)	13	2	3	7	9	15	21	35	36	30
De ritprijs is vergoed door een derde partij	12	1	2	3	5	6	6	48	52	57
weet niet	2	1	1	7	4	1	4	5	2	-

Bijna 60% van de reizigers in de opstap- en bestelmarkt bepaalt de ritprijs met behulp van de meter. In de opstapmarkt maakt bijna 80% van de reizigers gebruik van de meter. In de bestelmarkt is dit aandeel circa 43%. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de meter dan wordt de prijs automatisch bepaald op basis van de 3 tariefcomponenten. In het merendeel van de taxiritten in de opstap- en bestelmarkt wordt dus gebruik gemaakt van de geldende tariefopbouw. In het landelijk gebied wordt minder op de meter gereden dan in stedelijk gebied; maar daar is ook minder sprake van een opstapmarkt.

Naast het bepalen van de ritprijs op basis van de meter onderhandelen consumenten in de opstapmarkt (straattaxi) regelmatig met de chauffeur over het tarief. In de bestelmarkt komt het tarief regelmatig tot stand door middel van vaste tarieven van de aanbieder (bijvoorbeeld vervoer richting Schiphol), via een prijsindicatie op de app/website en met behulp van vaste prijsafspraken.

De consument is slechts beperkt op de hoogte van de tariefopbouw, maar vindt dit geen probleem
Uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat consumenten het belangrijk vinden dat ze door de overheid beschermd worden tegen te hoge tarieven (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Resultaten consumentenonderzoek: "Ik vind het belangrijk dat de overheid mij beschermt tegen (te) hoge tarieven"

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk	Contract vervoer Stedelijk zonder TTO	Contract vervoer Stedelijk met TTO	Contract vervoer Landelijk
Helemaal mee eens	36	41	33	31	34	36	34	36	32	45
Mee eens	**43**	40	45	46	50	41	48	34	42	33
Niet mee eens, niet mee oneens	12	10	14	19	10	15	11	12	14	5
Mee oneens	3	5	5	-	3	3	1	3	-	2
Helemaal mee oneens	2	2	2	5	1	2	3	1	2	-
Weet niet	4	2	1	-	1	4	4	14	10	14

[60] Bij deze vraag konden respondenten meerdere antwoorden geven.

Daarnaast geven consumenten aan dat de taxameter voldoende inzicht geeft in hoe de ritprijs tot stand komt (zie tabel 7.3). Gezien het feit dat taxigebruikers slechts beperkt op de hoogte zijn van hoe de ritprijs wordt opgebouwd kan gesteld worden dat consumenten het over het algemeen niet van belang vinden hoe de totale ritprijs daadwerkelijk tot stand komt, mits betaalbaarheid van de rit gegarandeerd wordt. Ze vertrouwen op de consumentenbescherming die door de overheid geboden wordt.

4.1.2 Werking tariefopbouw vanuit perspectief aanbieders

De tariefstructuur werkt naar behoren
Taxiaanbieders geven aan dat de huidige tariefopbouw bestaande uit een start-, kilometer- en tijdstarief goed functioneert. De bestaande opbouw draagt bij aan een betere risicoverdeling tussen klant en ondernemer in geval van vertraagde ritten en omleidingen. Bovendien is de tariefstructuur transparant uit te leggen richting de klant wanneer hij/zij daar behoefte aan heeft. De verschillende elementen staan vermeld op de ritbon. Taxiaanbieders geven tegelijkertijd aan dat consumenten over het algemeen niet geïnteresseerd zijn in de tariefopbouw wanneer zij een taxi nemen. Wanneer consumenten inzicht willen in de prijs dan wordt uitsluitend naar een indicatie van de totale ritprijs gevraagd. Dit verschilt niet per markt of gebied.

Aanbieders in landelijke gebieden geven aan dat de huidige tariefopbouw geen mogelijkheid biedt om een voorrijtarief in rekening te brengen. Wanneer een vaste prijs wordt overeengekomen met de consument dan is dit geen probleem. Indien de klant echter op de meter wil rijden dan is het starttarief vaak niet afdoende om de aanrijkosten af te dekken. Het aanbod van straattaxivervoer in landelijke gebieden is reeds beperkt. Indien de overheid belang hecht aan de aanwezigheid van straattaxivervoer in landelijke gebieden dan zou het aanbod op peil gehouden kunnen worden door het starttarief te verhogen of de mogelijkheid te introduceren om een voorrijtarief in rekening te brengen. Gesprekspartners vanuit de taxibranche pleiten echter voor een eenduidig tariefbeleid in Nederland. Het aanbrengen van differentiatie tussen gebieden leidt volgens gesprekspartners tot extra complexiteit voor ondernemers die tussen verschillende gebieden rijden en tot een afname van de transparantie voor consumenten. Gezien het beperkte aandeel van de straattaximarkt in landelijke gebieden ten opzichte van de totale taximarkt dient er goed nagedacht te worden over de noodzaak voor het op dit punt aanpassen van de (landelijke) tariefstructuur.

4.1.3 Werking tariefopbouw vanuit perspectief (lokale) overheden en andere stakeholders

De tarieftransparantie in de taximarkt is niet optimaal
Het voorschrijven van een duidelijke tariefstructuur draagt volgens lokale overheden bij aan het creëren van transparantie in de taximarkt. Lokale overheden zijn echter wel van mening dat het lastig is om met de huidige tariefstructuur een inschatting te maken van het totaalbedrag voor een rit. Een consument kan wanneer er gebruik gemaakt wordt van uitsluitend een tijd- of kilometertarief zelf een grove schatting maken van de verwachte ritprijs door het aantal kilometers, of de benodigde reistijd te vermenigvuldigen met het tarief. Met een combinatie van een tijd- en kilometertarief is deze berekening lastiger te maken. De vraag is echter of consumenten daadwerkelijk die inschatting maken voordat ze in een taxi stappen. Uit het consumentenonderzoek komt naar voren (zie tabel 5.2) dat weinig consumenten gebruik maken van de tariefinformatie aan de binnen- of buitenzijde van een taxi. Consumenten die inzicht willen hebben in de totale ritprijs vragen voornamelijk de chauffeur om een prijsindicatie. Gesprekspartners geven aan dat de tarieftransparantie mogelijk verhoogd kan worden door het plaatsen van borden op de belangrijkste standplaatsen binnen een stad waarop de gemiddelde tarieven naar bepaalde hotspots binnen de stad staan weergegeven. Ook geven

gesprekspartners aan dat voorlichting over de tariefstructuur consumenten beter in staat kan stellen een inschatting te maken van de totale ritprijs.
Betrokkenen vanuit de taxiorganisatie op Schiphol hebben aangegeven dat invoering van het dubbeltariefsysteem geen merkbare verandering heeft veroorzaakt op de standplaats. Het is – volgens gesprekspartners –voor de consument wel lastiger te volgen hoe het tarief oploopt op de meter.

4.2 Gebruik van tariefopbouw binnen contractvervoer

Zoals eerder vermeld hoeven de tarieven binnen het contractvervoer niet te worden opgebouwd volgens de structuur voorgeschreven in Artikel 1 van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer. In het contractvervoer wordt voornamelijk gebruik gemaakt van vaste tarieven die met behulp van een aanbesteding worden vastgesteld. Aanbestedingen worden voornamelijk in de markt gezet door gemeenten en zorgverzekeraars. Er worden vaak grote contracten aanbesteed opgedeeld in verschillende percelen. Hoewel de vormgeving en inhoud van de aanbesteding verschilt per aanbestedende partij zien we dat de ritprijs vaak wordt vastgesteld op basis van een koptarief", een vast all-in tarief per persoon. De vervoerder maakt zelf een berekening op basis van de te verwachten reisafstand en reistijd. Het risico ligt bij het stellen van een koptarief volledig bij de vervoerder. Andere methodes die gehanteerd worden voor het bepalen van het tarief in het contractvervoer is afrekening op basis van beladen reisafstand of reistijd. Deze methodes worden in sommige gevallen gecombineerd met een starttarief per voertuig. Daarnaast wordt er in het WMO-vervoer gebruik gemaakt van een zonestructuur. Een reisgebied wordt ingedeeld in verschillende zones. Er wordt een vast tarief per zone vastgesteld. De totaalprijs voor de rit wordt bepaald op basis van aantal zones dat afgelegd wordt.

Concluderend kan gesteld worden dat het contractvervoer een eigen tariefopbouw kent die weinig overeenkomsten vertoont met de tariefopbouw zoals voorgeschreven in de straattaximarkt. Er wordt vaak gewerkt op basis van een vaste all-in prijs. Indien er gekozen wordt voor een andere methode dan zien we wel vaak dezelfde elementen terugkomen van het dubbeltariefsysteem (start, km, tijd). Het verschil is echter dat er in die gevallen hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van slechts één of twee van de elementen. Over het algemeen wordt er weinig met een combinatie van een tijd en kilometertarief gewerkt.

4.3 Conclusie

Tariefstructuur werkt naar behoren
De huidige opbouw bestaande uit een start-, kilometer- en tijdtarief functioneert naar tevredenheid. Deze draagt bij aan een betere risicoverdeling tussen klant en ondernemer in geval van vertraagde ritten en/of omleidingen dan in de vorige tariefstructuur. De geldende structuur biedt na afloop van de rit voldoende transparantie richting de consument over de totstandkoming van het tarief. Naast het totaalbedrag worden alle ritcomponenten afzonderlijk getoond. De huidige tariefstructuur is minder transparant voor de consument voorafgaand aan de rit. De vorige tariefstructuur kende uitsluitend een start- en kilometertarief waardoor een betere inschatting gemaakt worden van de totaalprijs. Uit de dagelijkse praktijk blijkt dat consumenten echter nauwelijks deze inschatting maken. Consumenten hechten met name belang aan de redelijkheid van de totaalprijs voor de rit.

Een aantal ondernemers in het landelijk gebied ervaart binnen de huidige tariefopbouw problemen met de – in vergelijking met stedelijk gebied – langere aanrijtijd. Het niet in rekening kunnen brengen daarvan, zorgt ervoor dat de kosten van ritten soms niet opwegen tegen de opbrengsten. Als

verbeterpunt zouden ze graag zien dat het mogelijk wordt om ofwel een tarief in rekening te mogen brengen voor de aanrijtijd, ofwel een hoger starttarief te mogen rekenen om voorrijkosten te compenseren. Tegelijkertijd komt uit het consumentenonderzoek naar voren dat er in het landelijk gebied meer vaste prijsafspraken worden gemaakt, maar als de consument hiertoe niet bereid is, wordt de rit niet uitgevoerd.

Bekendheid tariefstructuur onder consumenten is laag
Consumenten zijn over het algemeen niet op de hoogte van de geldende tariefstructuur. Uit het onderzoek komt naar voren dat de bekendheid met de tariefstructuur laag is. Consumenten in de opstapmarkt zijn niet of nauwelijks in staat vooraf een inschatting te maken van de hoogte van de ritprijs. Consumenten vertrouwen op de taxameter en de bescherming vanuit de overheid. Voorlichting over de tariefstructuur kan de bekendheid met en onderhandelingspositie van consumenten versterken.

5 Maximumtarief

Een taxiondernemer is in Nederland vrij om haar eigen tarieven te bepalen, zolang deze onder het door de overheid bepaalde maximum vallen. In dit hoofdstuk wordt de werking van maximumtarieven bekeken aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de werking van het maximumtarief en wat zijn effecten?
- Hoe worden de maximumtarieven toegepast?
- Wat zijn de ervaringen van zowel aanbieders als consumenten?

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de werking van het stellen van een maximumtarief uiteengezet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het perspectief van: (1) consumenten, (2) taxiaanbieders, (3) (lokale) overheden en andere stakeholders. De werking en de hoogte van het tarief wordt apart bekeken voor zowel de opstap- als bestelmarkt en de verschillende gebieden. Eerder is in dit onderzoek naar voren gekomen dat de tarieven in het contractvervoer weinig tot geen relatie hebben met de maximumtarieven in de straattaximarkt. Er wordt in dit hoofdstuk derhalve geen aandacht meer besteed aan de contractmarkt. Het tweede deel van dit hoofdstuk bevat een conclusie ten aanzien van de werking van het maximumtarief. In hoofdstuk 10 van deze rapportage worden aanbevelingen gedaan over het al dan niet handhaven van maximumtarieven in de toekomst.

5.1 Huidige werking van het maximumtarief

5.1.1 Huidige werking vanuit perspectief consumenten

Consumenten vinden taxivervoer duur

De prijs voor taxivervoer in de opstap- en bestelmarkt wordt door consumenten als hoog ervaren. Er is weinig onderscheid zichtbaar tussen de verschillende gebieden (zie tabel 5.1). Dit beeld komt overeen met het perspectief dat de (internationale) media en organisaties schetsen. Nederland wordt in ranglijsten vaak genoemd bij de duurdere taxilanden[61]. Weliswaar is het aantal klachten dat binnenkomt bij het Landelijk Klachtenmeldpunt laag ten opzichte van het totaal aantal taxiritten[62], relatief veel van de klachten gaan over tarieven. In de tweede helft van 2015 had circa 30% van de klachten die binnenkwamen op het landelijk klachtenmeldpunt betrekking op het tarief. Consumenten vinden de taxi te duur en/of chauffeurs laten toeristen teveel betalen of rijden niet op de meter. Uit het consumentenonderzoek komt geen eenduidig beeld naar voren of de taxirit de prijs waard is. Ongeveer een derde van de respondenten vindt de taxirit wel de prijs waard en een derde niet. De overige respondenten zijn het niet eens, maar ook niet oneens met de stelling: "een taxirit is de prijs waard". In het contractvervoer is het aandeel respondenten dat de taxirit de prijs waard vindt relatief hoger (zie tabel 5.2). Dit kan verklaard worden doordat veel consumenten de rit in deze markt niet zelf (of deels) betalen.

[61] KNV Taxi visie 2025, Taxi: Vaste waarde in Mobiliteit, oktober 2015

[62] In het tweede halfjaar van 2015 zijn er in totaal 285 klachten en 196 meldingen binnen gekomen bij het klachtenmeldpunt Stichting Landelijk Klachtenmeldpunt Taxivervoer, Half jaar rapportage, 1 juli 2015 – 31 december 2015

Tabel 5.1 Resultaten consumentenonderzoek: "Ik beoordeel de prijs van een taxirit over het algemeen als…"

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk	Contract vervoer Stedelijk zonder TTO	Contract vervoer Stedelijk met TTO	Contract vervoer Landelijk
Zeer laag	2	-	-	3	1	2	1	5	6	8
Laag	6	4	1	4	5	3	4	17	21	17
Niet laag/niet hoog	38	30	33	37	37	39	43	51	49	44
Hoog	**48**	60	55	50	53	51	43	25	22	25
Zeer hoog	6	7	10	6	5	5	8	3	3	7

Tabel 5.2: Resultaten consumentenonderzoek "Ik vind een taxirit de prijs waard"

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk	Contract vervoer Stedelijk zonder TTO	Contract vervoer Stedelijk met TTO	Contract vervoer Landelijk
Helemaal mee eens	5	6	3	5	1	3	5	12	9	14
Mee eens	24	22	25	25	26	21	25	23	32	27
Niet mee eens, niet mee oneens	36	38	36	44	43	37	39	23	27	17
Mee oneens	21	25	23	23	22	28	18	14	15	6
Helemaal mee oneens	7	6	11	4	5	7	9	7	5	8
Weet niet	6	3	2	-	2	4	5	20	12	29

Hoewel het taxivervoer als duur wordt ervaren doen taxigebruikers in de opstapmarkt momenteel weinig moeite om inzicht te verkrijgen in de tarieven. Dit geldt met name voor de landelijke gebieden. Er wordt in de opstapmarkt vooral inzicht verkregen in het tarief door het te vragen aan de taxichauffeur of op basis van eerdere ervaringen. In de bestelmarkt wordt vooral inzicht verkregen met behulp van de tariefinformatie op de website van de ondernemer en op basis van eerdere ervaringen (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3: Resultaten consumentenonderzoek "Op welke wijze verkrijgt u inzicht in het taxitarief?"

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk	Contract vervoer Stedelijk zonder TTO	Contract vervoer Stedelijk met TTO	Contract vervoer Landelijk
Gevraagd aan taxichauffeur	**23**	43	43	35	17	16	14	6	6	6
Gevraagd aan taxicentrale	13	11	7	13	16	12	18	14	14	15
Op basis van eerdere ervaringen	**25**	31	36	27	27	24	25	13	10	4
Op basis van klantwaarderingen	2	2	4	-	1	4	-	-	-	2
Tariefinformatie aan de binnenzijde van de taxi	6	8	13	3	4	8	4	2	5	2
Tariefinformatie aan de buitenkant van de taxi	4	6	8	6	4	2	1	1	-	1
Tariefinformatie op de website van de taxiondernemer	20	6	6	7	35	32	30	8	16	12
Tariefinformatie via een app	6	4	7	-	4	19	3	1	3	2
anders, namelijk...	10	3	1	5	6	4	15	35	23	38
Ik doe geen moeite om inzicht te krijgen in het taxitarief	**23**	25	25	35	21	17	14	30	36	31

Consumenten zijn niet op de hoogte van het maximumtarief

Uit zowel het consumentenonderzoek (zie tabel 5.4) als in gesprekken waaronder een interview met consumentenorganisatie Rover komt naar voren dat consumenten niet bekend zijn met de maximumtariefhoogte in het taxivervoer.

Tabel 5.4: Resultaten consumentenonderzoek: "ik ben bekend met de maximum tariefhoogte in het taxivervoer

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk
Helemaal mee eens	4	3	5	3	2	4	1
Mee eens	11	11	12	16	6	13	9
Niet mee eens, niet mee oneens	16	15	19	20	15	19	16
Mee oneens	28	29	31	25	35	33	20
Helemaal mee oneens	31	38	28	29	33	24	38
Weet niet	10	4	4	6	7	6	15

Doordat consumenten weinig moeite doen om inzicht te verkrijgen in de tarieven en ze niet bekend zijn met de maximumtarieven is sprake van informatie-asymmetrie. Met het stellen van een maximumtarief kan marktmacht van ondernemers worden voorkomen en worden consumenten beschermd tegen tarieven boven het maximum. Uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat consumenten het belangrijk vinden dat ze door de overheid worden beschermd tegen (te) hoge tarieven.

Een maximumtarief draagt in de opstapmarkt bij aan de betaalbaarheid van taxivervoer
De ritprijs wordt door circa 60% van de taxigebruikers bepaald op basis van een meelopende meter (zie tabel 4.1). In de opstapmarkt rijdt bijna 80% van de taxigebruikers op de meter en in bestelmarkt is dit aandeel ruim 43%. In de bestelmarkt wordt vaker gebruik gemaakt van tariefindicaties voorafgaand aan de rit en vaste tarieven. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de taxameter dan biedt het maximumtarief de garantie dat een prijs wordt betaald die niet boven het maximum uitkomt. Consumenten en met name (buitenlandse) toeristen lijken het lastig te vinden om een redelijke prijs af te stemmen. Wanneer het maximumtarief wordt losgelaten verwachten consumentenorganisaties dat de tarieven zullen stijgen, met name in geval van evenementen, uitval van openbaar vervoer en/of slecht weer. Consumentenorganisaties zijn daarom van mening dat het maximumtarief in stand gehouden dient te worden om de betaalbaarheid van taxivervoer op peil te houden. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de situatie in Zweden. Na de deregulering inclusief afschaffing van het tariefregulering zijn de prijzen voor taxivervoer in Zweden gedurende de eerste jaren sterk gestegen, daarna is de prijsstijging afgevlakt maar zijn de prijzen nog steeds harder gestegen dan het consumentenprijsindexcijfer.

5.1.2 Huidige werking vanuit perspectief aanbieders

In de opstapmarkt is nauwelijks sprake van tariefconcurrentie, in de bestelmarkt is dit in ontwikkeling
Het huidige maximumtarief werkt richtinggevend voor het tarief in de opstapmarkt. Veel ondernemers hanteren een tarief op of rond het maximum. Er is dan ook nauwelijks sprake van tariefconcurrentie. Ondernemers proberen zich soms wel te onderscheiden van andere ondernemers door het introduceren van kortingsacties voor vaste klanten of vaste prijzen voor ritten in de binnenstad (Utrecht).

In de bestelmarkt is meer sprake van differentiatie in tarieven. Ondernemers hanteren (ten opzichte van tarieven op basis van een meelopende meter scherpe) vaste prijzen op bepaalde trajecten (bijvoorbeeld voor luchthavenvervoer). Daarnaast kunnen consumenten de tarieven van verschillende ondernemers steeds meer en beter vergelijken via vergelijkingssites (bijvoorbeeld Gogido). Ondernemers rijden in de bestelmarkt derhalve vaker onder het maximumtarief. Daarnaast bieden

nieuwe aanbieders (zoals Uber en Abel) concurrerende prijzen, waardoor de huidige ondernemers geprikkeld worden om scherpere prijzen te bieden. Uber maakt gebruik van dynamische tarieven. Bij een hoge vraag naar taxi's stijgen de tarieven om het aanbod te optimaliseren. In enkele gevallen leidt dit tot tarieven boven het maximum. Er bestaat onduidelijkheid binnen de taxibranche of dit is toegestaan binnen de huidige regelgeving wanneer consumenten vooraf een tariefindicatie ontvangen. Het Ministerie kan helderheid scheppen door naast de toelichting van een vaste prijsafspraak zoals gegeven in de Staatscourant[63] extra communicatiemiddelen in te zetten voor verduidelijking.

Er is discussie over de hoogte van het maximumtarief
Taxiaanbieders verschillen van mening over de hoogte van de verschillende componenten van het maximumtarief. Over het algemeen wordt het maximumtarief als ontoereikend ervaren voor de straattaximarkt[64]. De omzetmarges zijn beperkt in zowel stedelijk als landelijk gebied. Verschillende aanbieders geven aan dat de data en aannames die gehanteerd zijn voor het vaststellen van de maximumtarieven[65] niet meer representatief zijn. Met name de uitgangspunten met betrekking tot de gemiddelde omzet per uur worden niet meer realistisch geacht. Ondernemers in landelijke gebieden geven aan niet in staat te zijn om met de huidige tarieven straattaxivervoer aan te bieden. Het starttarief is te laag om de (langere) aanrijtijden te kunnen terugverdienen. Aanbieders in landelijk gebied pleiten daarom voor een hoger starttarief. Bij het berekenen van het maximumtarief[66] is echter ook rekening gehouden met de langere afstanden in landelijke gebieden. Chauffeurs kunnen binnen relatief korte tijd (in vergelijking met binnensteden) veel kilometers afleggen, en worden derhalve gecompenseerd via het kilometertarief. Het instellen van een hoger starttarief (en een lager tijd- en kilometertarief) wordt ook niet gesteund vanuit ondernemers in het stedelijk gebied. Taxivervoer voor korte afstanden wordt dan minder aantrekkelijk, wat zal leiden tot een afname van de vraag naar taxivervoer binnen steden. Hieruit blijkt dat er niet zoiets bestaat als een gemiddelde taxichauffeur of een gemiddelde rit. De kosten en opbrengsten van de chauffeur verschillen per type rit en gebied. Het is daarom lastig om een tarief vast te stellen waar alle ondernemers zich in kunnen vinden.

Het stellen van een maximumtarief ontneemt de prikkel tot tariefconcurrentie
In de gesprekken met taxiaanbieders wordt het maximumtarief vaak gekoppeld aan het totaal aan regelgeving dat van toepassing is op de taxibranche. Het Nederlandse taxibeleid kent sinds de liberalisering in 2000 een open markt met tariefregulering. De tarieven zouden bij een volgende stap, als de markt goed functioneerde, vrij worden gegeven. Dat is niet gebeurd. Het merendeel van de taxiaanbieders geeft aan dat ze deze stap graag zouden willen maken. Indien de overheid de stap naar volledige liberalisering van de taximarkt niet wil zetten, dan dient er in de ogen van een aantal taxiaanbieders gekozen te worden voor volledige regulering (combinatie van capaciteitsbeleid en maximumtarieven). Het stellen van een maximumtarief past in hun ogen niet binnen het principe van een vrije markt en werkt beperkend voor de mate van ondernemerschap binnen de branche. Door het stellen van een maximumtarief (met de huidige hoogte) wordt de prikkel tot tariefconcurrentie in de opstapmarkt ontnomen. Alle ondernemers zitten op of rond het maximumtarief aangezien het (economisch) niet logisch is om tegen een lager tarief te rijden. Dit levert in de opstapmarkt onvoldoende extra klanten op om de omzet ook daadwerkelijk te verhogen. De branche verwacht dat de markt even onrustig zal zijn wanneer de maximumtarieven worden afgeschaft maar dat snel een

---

[63] Staatscourant 2015, nr. 44664, 9 december 2015

[64] Ondernemers geven ook aan dat ze verwachten dat de tarieven gaan stijgen wanneer de maximumtarieven zouden worden losgelaten.

[65] NEA, Berekenen maximumtarieven straattaxi bij invoering dubbeltariefsysteem en inzicht kostenstructuur straattaxi, oktober 2010

[66] NEA, Berekenen maximumtarieven straattaxi bij invoering dubbeltariefsysteem en inzicht kostenstructuur straattaxi, oktober 2010

nieuw evenwicht bereikt zal worden, waarbij de tarieven wel boven het huidige maximum zullen liggen. De TTO regelgeving biedt in hun ogen voldoende waarborg om op een verantwoorde manier met tarieven om te gaan.

5.1.3 Huidige werking vanuit perspectief (lokale) overheden en andere stakeholders

Lokale overheden zijn van mening dat consumenten beschermd dienen te worden tegen te hoge tarieven
Het maximumtarief is in de ogen van lokale overheden een goede manier om consumenten te beschermen tegen te hoge tarieven. Ze zijn van mening dat het maximumtarief in stand gehouden dient te worden. Bovendien geven TTO-gemeenten aan dat de taximarkt net op orde begint te komen na de wetswijziging van 2011. Bij lokale overheden bestaat (net als bij de TTO-ondernemers) de behoefte om de markt even tot rust te laten komen. Wanneer de maximumtarieven op korte termijn worden afgeschaft leidt dit waarschijnlijk tot veel onrust. Het afschaffen van het maximumtarief heeft hoogstwaarschijnlijk een aanzuigende werking op nieuwe ondernemers. Indien de overheid er toch voor kiest het maximumtarief af te schaffen dan pleiten lokale overheden voor een transitieperiode. Op deze manier wordt de rust in de markt behouden en krijgen consumenten de tijd om zichzelf in staat te stellen om een goede prijs in te kunnen schatten. Het is hiervoor van belang dat de communicatie richting de consument over het geldende tariefbeleid verbeterd wordt.

Ook gesprekspartners vanuit de taxiorganisatie op Schiphol zijn van mening dat de maximumtarieven gecontinueerd dienen te worden. De concessiehouders op Schiphol rijden op dit maximumtarief. Consumenten zijn al van mening dat het taxivervoer duur is, maar met het maximumtarief worden (buitenlandse) consumenten in ieder geval beschermd tegen tarieven die hierboven liggen..

Het maximumtarief wordt toegepast als standaardtarief
Lokale overheden hebben aangegeven dat het maximumtarief richtinggevend werkt voor het tarief. In de opstapmarkt in Amsterdam hanteren veel ondernemers een tarief op of rond het maximum. Ook in Rotterdam wordt een tarief gehanteerd dat tegen het maximum aan zit. Vanuit de ILT wordt aangegeven dat er relatief weinig handhavingsissues zijn met betrekking tot de tarieven. Over het algemeen houden chauffeurs zich aan de maximumtarieven. Fraude met tarieven komt in sommige gevallen voor door het hanteren van het "bus" tarief (voor 5-8 personen) bij een rit met minder dan 5 personen.

In de bestelmarkt is sprake van tariefconcurrentie
In de bestelmarkt is er meer sprake van tariefconcurrentie tussen ondernemers. Consumenten zijn goed in staat om zelf een afweging te maken tussen verschillende aanbieders. Lokale overheden zijn van mening om eerst de werking af te wachten van de uitzonderingsregeling met betrekking tot de verplichte aanwezigheid van een taxameter in geval van vaste prijsafspraken[67], voordat verder gekeken wordt naar de mogelijkheden om het maximumtarief hier af te schaffen. Deze wijziging kan namelijk worden gezien als een stap in de richting van het afschaffen van het maximumtarief in de bestelmarkt.

In landelijke gebieden is er nauwelijks sprake van straattaxivervoer. Lokale overheden hebben dan ook geen zicht op de werking van de straattaximarkt in deze gebieden.

[67] Geïntroduceerd per 1 januari 2016

5.2 Conclusies

Er is beperkte tariefconcurrentie binnen de straattaximarkt
Met de invoering van het maximumtarief beoogde het Ministerie van IenM naast het bieden van consumentenbescherming ook tariefconcurrentie onder het maximum te creëren. Het maximumtarief is echter leidend geworden voor het tarief dat gehanteerd wordt in de opstapmarkt. Veel ondernemers rijden op of rond het maximumtarief.

In de bestelmarkt is meer sprake van tariefconcurrentie (o.a. door vaste prijzen op bepaalde trajecten en door de introductie van vergelijkingssites). Tegelijkertijd wordt in de bestelmarkt nog regelmatig gereden op de taxameter (op tarieven die op of rond het maximum liggen)[68]. De verwachting is dat de mate van concurrentie de komende jaren verder doorzet. Indien de maximumtarieven uitsluitend in de bestelmarkt worden losgelaten dan leidt dit mogelijk tot extra onduidelijkheid voor zowel ondernemers als consumenten. Veel ondernemers zijn actief in beide markten wat in de dagelijkse praktijk zou betekenen dat ze zich op verschillende momenten van de dag dienen te houden aan verschillende regelgeving. Door verschillende ondernemers is aangegeven dat er al veel uitzonderingsregels in de taxiwetgeving zijn, waardoor de regelgeving soms lastig interpreteerbaar is. Bij het aanbrengen van additioneel onderscheid in de regelgeving dient de complexiteit van het onderscheid tussen beide markten in acht te worden genomen.

Er bestaan verschillende beelden over de hoogte van het maximumtarief
Enerzijds ervaren consumenten en reizigersorganisaties het Nederlands taxivervoer als duur. Dit wordt onderbouwd door verschillende ranglijsten waar Nederland in de top staat van duurdere taxilanden. Anderzijds verschillen taxiaanbieders van mening over het voldoen van de hoogte van de verschillende componenten van het maximumtarief. Over het algemeen wordt het maximumtarief als ontoereikend ervaren voor de straattaximarkt gezien de beperkte omzetmarges in zowel stedelijk als landelijk gebied. Een aantal taxiaanbieders is van mening dat de data en aannames die gehanteerd zijn bij het vaststellen van de maximumtarieven niet meer representatief zijn voor de huidige kosten- en opbrengstenstructuur.

Het stellen van een maximumtarief biedt consumentenbescherming
In de opstapmarkt wordt de ritprijs vaak bepaald met behulp van een meelopende meter. Reizigers zijn binnen deze markt (nog) niet in staat om een redelijke ritprijs te bedingen. In de praktijk is er weinig sprake van keuzevrijheid op standplaatsen vanwege sociale en infrastructurele belemmeringen. Deze belemmeringen verslechteren de onderhandelingspositie van afnemers. Het in deze situatie niet bestaan van een maximumtarief zal naar verwachting tot prijsstijgingen en ongewenste situaties op standplaatsen leiden.
Binnen de bestelmarkt is er steeds meer sprake van concurrentie. Bovendien hebben reizigers in deze markt meer middelen in handen om een goede afweging te maken tussen verschillende aanbieders. In onze optiek neemt de noodzaak voor het stellen van een maximumtarief binnen de bestelmarkt dan ook af.

---

[68] Zie de resultaten consumentenonderzoek, tabel 4.1

6 Jaarlijkse indexering

Sinds 2010 worden de maximumtarieven voor straattaxi weer geïndexeerd. Dat was in de periode 2004 – 2009 niet gebeurd. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het onderzoek naar de werking van de jaarlijkse indexering van de maximumtarieven zoals die gelden op de straattaximarkt. Ter illustratie besteden we ook kort aandacht aan de contractmarkt.
In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende vragen:
- In hoeverre voldoet de opzet en inhoud van de jaarlijkse indexering?
- Is het nodig om jaarlijks te indexeren en worden de relevante gegevens hierbij betrokken?
- Wat zijn eventuele alternatieve indexeringsmethoden?

We starten met een korte beschrijving van de twee in de onderzoeksperiode gebruikte indexen: de Samengestelde OV-index en de NEA-index. Vervolgens gaan we in op de werking van de systematiek. Hier leggen we ook een relatie met het effect van indexering op de business case van een taxiondernemer. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie. Aanbevelingen ten aanzien van een eventueel te hanteren alternatieve indexering komen in hoofdstuk 10 van dit rapport aan de orde.

6.1 Totstandkoming jaarlijkse indexering

Indexering heeft als doel veranderingen in de kosten van producten en diensten door te kunnen berekenen in de prijs die in levering wordt gebracht voor de levering hiervan. Indexering is een algemeen aanvaarde en gangbare werkwijze. Het is derhalve logisch om taxiondernemers de mogelijkheid te bieden om hun tarieven aan te passen voor prijsstijgingen. Als de overheid de tarieven vaststelt, zoals voor de straattaxi het geval is, kan dit volgens een systematiek van jaarlijkse indexering door de overheid.

Samengestelde OV-index en NEA-index
In de keuze voor de indexeringsmethode is een afweging gemaakt tussen twee verschillende methoden: de samengestelde OV-Index en de NEA-kostenontwikkelingsindex (NEA-index). Beide indexeringsmethoden kennen overeenkomsten, maar er zijn ook verschillen. Zo zijn beide indexen samengestelde indexen, dat willen zeggen dat ze zijn opgebouwd uit meerdere componenten en dat er meerdere indexcijfers worden gebruikt en van invloed zijn. Tussen de twee indexen bestaan de volgende verschillen:
- Beide indexen kennen andere componenten (zie tabel 6.1 en 6.2).
- Ook kennen beide indexen andere wegingsfactoren (zie tabel 6.1 en 6.2). Omdat de NEA-index een specifiek indexcijfer voor de taxibranche hanteert en jaarlijks opnieuw berekent, zijn de wegingsfactoren niet vast (zoals bij de Samengestelde OV-index), maar kunnen verschillen.
- De NEA-index wordt bepaald op basis van een prognose voor het lopende kalenderjaar en de definitieve uitkomst van het voorgaande jaar. Een afwijking van de prognose voor het lopende jaar wordt dan in het erop volgende jaar gecorrigeerd. In het opstellen van de Samengestelde OV-index voor jaar x wordt naar het voorgaande jaar gekeken en voor de component brandstof naar het jaar x-2 ten opzichte van x-3.

De samengestelde OV-index is gebaseerd op informatie van het Centraal Planbureau (indexen voor loon- en prijsontwikkeling) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (index voor energie voor voertuigen). In tabel 6.1 staan de componenten en wegingsfactoren uitgewerkt.

Tabel 6.1 componenten en wegingsfactoren samengestelde OV-index

Componenten samengestelde OV- index	Wegingsfactoren
Loonkosten (o.b.v. loonvoet marktsector CPB)	65%
Algemene prijsontwikkeling (o.b.v. IMOC[69] CPB)	27,8%
Brandstof (CBS energie-index dieselolie)	7,2%

NEA brengt in opdracht van het Sociaal Fonds Taxi jaarlijks de kostenontwikkeling van de taxibranche in kaart. Op basis van een nacalculatie van de kostenontwikkeling van het afgelopen jaar en een raming van de kostenontwikkeling voor het aankomende jaar wordt de index bepaald. In tabel 6.2 staan de componenten en wegingsfactoren uitgewerkt.

Tabel 6.2 componenten en wegingsfactoren NEA kostenontwikkelingsindex

Componenten NEA-index	Wegingsfactoren (2012)
Vaste capaciteitskosten rijdend materieel	13,50%
Variabele kilometerkosten rijdend materieel (brandstof, banden en onderhoud)	14,92%
Loonkosten / Chauffeurskosten	58,54%
Algemene kosten (overhead)	13,04%

Samengestelde OV-index heeft de voorkeur van de overheid
De overheid heeft in 2010 een voorkeur uitgesproken voor de Samengestelde OV-index. Door toepassing van deze index volgen de taxitarieven de ontwikkeling van de OV-tarieven. De prijsontwikkeling houdt zo gelijke tred met het meest voor de hand liggende alternatief voor de straattaxi, het openbaar vervoer over korte afstanden. Dat de NEA-index de cao taxi meeneemt en derhalve rechtstreeks beïnvloedbaar is door de branche werd als nadeel gezien ten opzichte van de samengestelde OV-index die breder toegepast is in het kader van vervoer van consumenten. De NEA-index is uiteindelijk wel toegepast in 2012 en 2013. Hierover meer in de volgende paragraaf.

6.2 Werking van de indexering

Zowel samengestelde OV-index als NEA-index zijn toegepast
Ondanks de keuze voor de Samengestelde OV-index bleef er in de Kamer discussie bestaan over welke indexeringsmethode nu beter zou zijn en toegepast zou moeten worden. In het eerder genoemde AO heeft de toenmalige Minister toegezegd elk jaar beide indexen naast elkaar te zetten, zodat de Kamer in de gaten kan houden wat het verschil zou zijn geweest. In tabel 6.3 zijn de verschillende indexpercentages weergegeven.

Tabel 6.3 Vergelijking indexpercentages maximumtarieven straattaximarkt vanaf 2010

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OV index	0,50%	nvt	Nvt	2,09%	2,60%	0,69%
NEA index	3,20%	5,80% [70]	6,50%	2,80%	-0,20%	1,20%
verschil	*-2,70%*			*-0,71%*	*2,80%*	*-0,51%*

[69] Prijsindexcijfer voor netto materiele consumptie van de overheidssector

[70] Inclusief compensatie voor de indexering (op basis van de samengestelde OV-index) van 2011 bedraagt de totale indexatie voor 2012 6,3% (5,8% + 0,5%)

In 2010 en 2011 zijn de tarieven (van het oude tariefsysteem) geïndexeerd volgens de samengestelde OV-index[71]. In 2011 heeft de Minister besloten de tarieven in 2012 en 2013 te indexeren volgens de NEA-index. Dit om de lopende cao toch mee te nemen. In 2009 hebben vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties een cao voor de taxibranche gesloten waarin voor de looptijd van de cao (tot eind 2013) jaarlijkse salarisverhogingen zijn vastgelegd om de in de jaren voorafgaand aan de cao opgelopen achterstanden in de loonontwikkeling in de taxibranche in te lopen[72]. Toepassing van de NEA-index voor de jaren 2012 en 2013 (de resterende looptijd van de cao) had als doel de voorziene kwaliteitsstijging van het straattaxivervoer gepaard te laten gaan met een redelijke vergoeding voor de ondernemer door ondernemers de mogelijkheid te geven de overeengekomen salarisverhoging ook in de tarieven te kunnen verwerken. Vanaf 2014 is de Samengestelde OV-index weer toegepast.

Ter vergelijking is in onderstaand kader 6.4 de werking van indexering van de tarieven op de contractmarkt kort weergegeven. In de contractmarkt is de NEA-index gangbaar.

Kader 6.4 indexering in de contractmarkt

Taxi ondernemingen wordt geadviseerd (o.a. door brancheverenigingen en het Sociaal Fonds Taxi) in de contracten de mogelijkheid van tariefindexering volgens de NEA-index op te laten nemen. Dit gezien de betere afspiegeling van kostenontwikkeling in de taxisector van de NEA-index. Of de mogelijkheid van tariefindexatie daadwerkelijk in de contracten is opgenomen is afhankelijk van de specifieke afspraken en contractvoorwaarden die gelden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en kan derhalve per contract verschillen. In 2012 werd bij 61% van de contracten de NEA index toegepast[73]. Op basis van de gesprekken lijkt toepassing van de NEA-index de norm. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat opdrachtgevers niet zomaar meegaan in tariefindexering vanwege krimpende budgetten en uitnemingen uit het gemeentefonds.

Het principe van indexeren wordt ondersteund, maar er bestaan verschillen in voorkeur voor de te hanteren methode

Over het principe van indexeren kunnen we kort zijn. De gesprekspartners geven breed aan het principe van indexering te ondersteunen. Indexeren hoort erbij. Zeker zolang er een landelijk vastgesteld maximumtarief is en indexering ook in andere (vervoers)sectoren gangbaar is. Gesprekspartners vanuit de branche geven hierbij aan ook te zullen zoeken naar mogelijkheden om te indexeren in een situatie van vrije tarieven. Vanuit Rover wordt aangetekend dat indexering vooral gunstig is voor de branche, terwijl de reiziger eigenlijk steeds de prijs omhoog ziet gaan. Wat gaat de reiziger bijvoorbeeld merken van dalende brandstofprijzen?

Wel bestaat er verschil van inzicht over de te hanteren methode. Waar de overheid een voorkeur heeft voor de samengestelde OV-index, geven ondernemers aan een voorkeur te hebben voor een index die de kostenstructuur van het taxivervoer beter volgt. De NEA-index is specifiek opgesteld voor de taxibranche en komt daardoor meer in de buurt van de werkelijke kostenstructuur van taxivervoer dan de samengestelde OV-index. Het hanteren van de samengestelde OV-index zal derhalve een grotere onzekerheid met zich mee brengen ten opzichte van de daadwerkelijke kostenontwikkeling. Ook geven vertegenwoordigers uit de branche aan de bezwaren van de overheid tegen de NEA-index vooral theoretisch te vinden. Ongeveer 2/3 van de taximarkt bestaat uit de contractmarkt. Deze ondernemers hebben niets aan een hogere indexering via (onredelijke)

---

[71] In 2011 is het dubbeltariefsysteem niet geïndexeerd. In 2012 is het dubbeltariefsysteem met een extra 0,5% geïndexeerd om de kostenstijging voor 2011 te compenseren. De daadwerkelijke indexering in 2012 bedroeg daardoor 6,3%.

[72] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 31521, nr.60

[73] Taxibranche onderzoek 2012 SFT

beïnvloeding van de salariscomponent in de cao. De salarissen moeten immers ook betaald worden en dat wordt steeds lastiger in de huidige marktsituatie. Bovendien hebben ondernemers in de straattaximarkt maar voor een heel klein deel te maken met de cao. Derhalve heeft een groot deel van de ondernemers in de straattaximarkt sowieso geen invloed op de cao, want die zijn niet bij het overleg betrokken. Wel geven ondernemers ook aan het feit dat de tarieven geïndexeerd worden van groter belang te vinden dan de specifieke methode waarmee dat gebeurt.

Ten aanzien van de samengestelde OV-index is nog een opvallend punt naar voren gekomen. Hoewel de naam anders doet vermoeden, is deze op maat gemaakt voor de taxisector. Weliswaar met een miniem verschil met de index die in 2010 (ten tijde van de eerste toepassing van de samengestelde OV-index) voor het OV werd gehanteerd om de tarieven van de Nationale Vervoersbewijzen te indexeren (de zogenaamde NVB-index). Het verschil is dat voor de ontwikkeling van de energiekosten in de NVB-index naast de CBS-index voor dieselolie (5/6) ook de CBS-index voor elektriciteit (1/6) werd toegepast. Deze laatste werd voor taxi's niet relevant geacht. Daarnaast is deze NVB-index met ingang van 2012 vervangen door de Landelijke Tarievenindex (LTI) met deels andere grondslagen en een andere berekeningswijze (zie kader 6.5). Met het moment van afschaffing van de Nationale Vervoerbewijzen (zoals de strippenkaart) en invoering van de OV-chipkaart is de indexering herzien. De samengestelde OV-index die vanaf 2014 weer is toegepast voor taxi is echter niet aangepast, zodat deze alleen nog voor indexering van de maximumtarieven in het straattaxivervoer wordt toegepast.

Kader 6.5 LTI-index ten opzichte van de NVB-index / Samengestelde OV-index

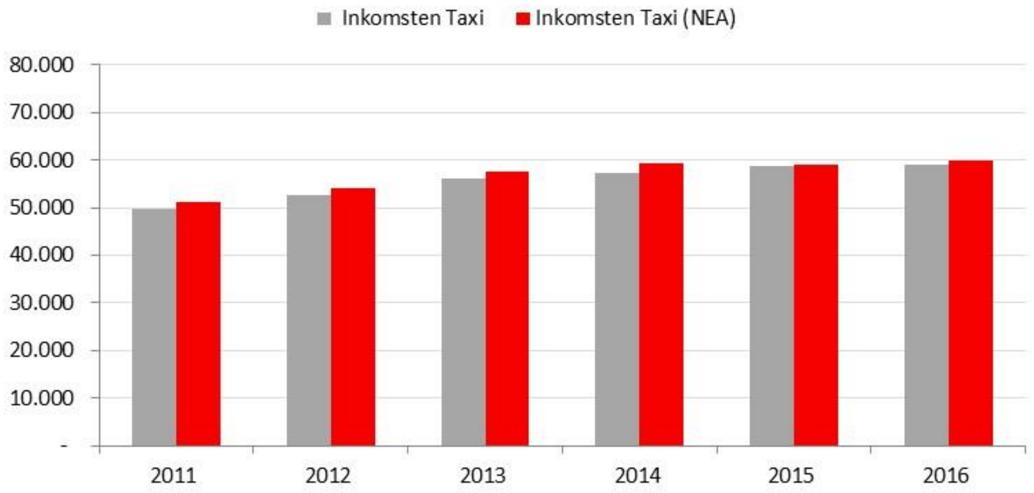
- Geen IMOC (Prijsindexcijfer voor netto materiele consumptie van de overheidssector) maar het consumentenprijsindex cijfer (CPI); bovendien wordt het CPI van het lopende jaar genomen en de IMOC van het voorafgaande jaar.
- De loonkosten worden op dezelfde manier meegenomen. LTI neemt echter het lopende jaar in plaats van het voorafgaande jaar
- De energiekosten zijn in de LTI-index verdeeld in diesel/aardgas/elektriciteit. Opnieuw is er een verschil in referentiejaren.

Het verschil tussen toepassen van de samengestelde OV-index en NEA-index over een aantal jaren is klein

Aan de duidelijke voorkeur van de overheid voor de samengestelde OV-index en de toezegging beide indexen aan de Kamer te rapporteren, werd ook de verwachting gekoppeld dat verschillen over een aantal jaar gemeten relatief klein zouden zijn. Deze constatering wordt door onze analyse bevestigd (zie figuur 6.6). In 2016 bedraagt het verschil tussen beide indexen 640 euro. Hoewel de jaarlijkse verschillen tussen beide indexen best groot zijn is het totale effect over een aantal jaren relatief beperkt. Een mogelijke verklaring hiervoor zit in het daadwerkelijk toepassen van de NEA-index in 2012 en 2013 die toen relatief hoog was, maar desondanks lijkt dit gezien de jaarlijkse verschillen tussen de indexen meer toeval dan wijsheid te zijn. Hieronder lichten we de bevindingen van de analyse toe.

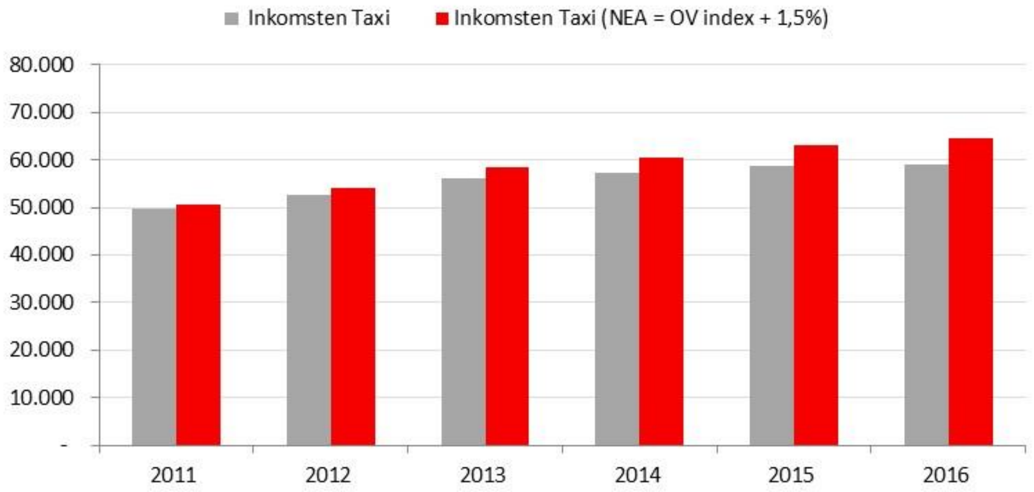
In de door ons gemaakte businesscase op hoofdlijnen hebben we de inkomsten voor de jaren 2010-2015 bepaald met gebruikmaking van de samengestelde OV-index (zie figuur 6.6, grijze balken). Daarnaast hebben we de inkomsten bepaald wanneer de NEA-index gehanteerd zou worden (rode balken). In dit laatste geval lopen de inkomsten aanvankelijk wat uit elkaar en komen in 2015 weer dichter bij elkaar.

Figuur 6.6 effecten indexering volgens de samengestelde OV-index en de NEA-index 2010-2015



Ter vergelijking hebben we een gevoeligheidsanalyse gedaan. Wat zouden de verschillen zijn als er een structureel verschil tussen beide indexen zou zijn geweest van 1,5% in het voordeel van de NEA-index. In 6 jaar zou het verschil tussen beide indexen dan hebben opgelopen naar een bedrag van ongeveer €5.400 per jaar (zie figuur 6.7).

Figuur 6.7 effecten bij structureel verschil van 1,5%



6.3 Conclusie

De behoefte aan indexatie van tarieven is een gevolg van veranderingen in kosten van dienstverlening. Dat tarieven geïndexeerd worden is goed te verdedigen. In geval van landelijk vastgestelde maximumtarieven is het logisch dat de tarieven worden geïndexeerd volgens een percentage dat periodiek (jaarlijks) wordt vastgesteld. Als je als overheid een tarief vaststelt, is het

heel normaal dat je de inflatie niet ieder jaar iets van het tarief laat afhalen. Landelijke indexatie gebeurt ook breder in het tariefbeleid van vervoer van consumenten (trein, bus, etc.).

Gezien de argumentatie van de overheid om voor de samengestelde OV-index te kiezen om zo in het (straattaxi)vervoer gelijke tred te houden met de indexatie van tarieven in het openbaar vervoer[74] is het vreemd dat de samengestelde OV-index niet conform is aangepast na wijziging van de NVB-index naar de LTI-index. In de huidige situatie is de samengestelde OV-index een index die alleen voor taxivervoer wordt gebruikt. Op deze manier wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat de tariefontwikkeling in de straattaxi gelijke tred houdt met tariefontwikkeling in het openbaar vervoer. Indien de systematiek van maximumtarieven gehandhaafd blijft, zou de methodiek van indexatie heroverwogen moeten worden.

[74] Zie bijvoorbeeld Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer in verband met de aanpassing van het maximumtarief als gevolg van indexering, Staatscourant 2010 nr. 6745, 3 mei 2010 *"Gelet op de transparantie, robuustheid en de marktrelevantie van deze index in het kader van vervoer van consumenten, wordt deze index ook voor taxivervoer toegepast."*

7 Taxameter

In het straattaxivervoer geldt de verplichting om een taxameter in de auto te hebben. Met de inwerkingtreding van de Regeling Vereenvoudigingen in de taxiregelgeving is met ingang van 1 januari 2016 de regelgeving op onderdelen versoepeld en zijn uitzonderingen van de taxameterplicht ingevoerd. In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het onderzoek naar de werking van en mogelijke alternatieven voor de taxameter. We beantwoorden de volgende vragen:

- Wat is de werking van de taxameter en hoe wordt deze gebruikt (vooral met of zonder vaste ritprijs)?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het verlagen van de frequentie (of het eventueel schrappen) van de jaarlijkse fysieke keuring van de taxameter?
- Welke alternatieven zijn denkbaar voor de taxameter die op eenzelfde wijze voorzien in een betrouwbaar inzicht in de ritprijs voorafgaand en tijdens het vervoer en ten tijde van betaling?

We starten met een beschrijving van het juridisch kader van toepassing op de taxameter. Vervolgens gaan we in op de werking van de taxameter, de jaarlijkse keuring en mogelijke alternatieven. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

7.1 Het gebruik van de taxameter is verankerd in Europese en Nederlandse regelgeving

Richtlijn 2004/22/EG (met als opvolger Richtlijn 2014/32/EU die later dit jaar in werking moet treden) stelt regels aan meetinstrumenten. Belangrijk in deze richtlijn is de optionaliteitsclausule (artikel 3). Deze impliceert dat lidstaten gebruik kunnen maken van hun recht om te besluiten of zij al dan niet het gebruik voorschrijven van de meetinstrumenten die onder deze richtlijn vallen.

Indien een overheid ervoor kiest de taxameter aan te wijzen als geregeld instrument en daarmee het gebruik van een taxameter voor te schrijven, dan dient de meter te voldoen aan de Europese eisen zoals gesteld in Directive 2004/22/EC van de Europese Commissie (en in de toekomst de opvolger 2014/32)[75]. In Annex 1 van de Directive worden de generieke eisen aan meetinstrumenten uiteengezet en in Annex MI-007 worden de specifieke eisen aan de taxameter voorgeschreven.

De EU-richtlijn in uitgewerkt in de nationale regelgeving, zowel de metrologiewet (EZ) en onderliggende regelgeving en de wet personenvervoer (I&M) en onderliggende regelgeving:

- Metrologiewet met als onderliggende regelgeving Meetinstrumentenbesluit I en II, Meeteenhedenbesluit en de Regeling gebruik en installatie EU-meetinstrumenten.
- Wet personenvervoer met als onderliggende regelgeving Besluit personenvervoer 2000 (artikel 78), Regeling periodieke controle taxameters en de Regeling tarieven Dienst Wegverkeer 2015.

Op internationaal niveau zijn er verschillende overlegorganen die vanuit de metrologie-invalshoek afstemmen en samenwerken om zo de werking van meetinstrumenten zoals de taxameter te harmoniseren. Een voorbeeld hiervan is de WELMEC (Western European Legal Metrology

[75] Zie hiervoor bijvoorbeeld ook de memorie van toelichting van de Metrologiewet: "*De richtlijn verplicht niet tot het stellen van eisen aan de genoemde instrumenten. De lidstaten beslissen zelf of zij voor bepaalde meettaken uit overwegingen van publiek belang het gebruik van een wettelijk gecontroleerd meetinstrument voor willen schrijven. Indien een lidstaat kiest voor wettelijke metrologische controle, dan kunnen slechts de eisen gesteld worden die in de Europese Gemeenschap aanvaard zijn, afwijkende nationale eisen zijn dan niet toegestaan*".

Cooperation), waarin het Nederlandse Meetinstituut (NMi) participeert. Daarnaast heeft de Organization of Legal Metrology (OIML) een Recommendation uitgebracht over metrologische en technologische vereisten, test procedures en een format voor het rapport.

Tot slot nog een tweetal specifieke opmerkingen over het wettelijk kader van de taxameter:

- De periodieke herkeuring van de taxameter is geregeld in nationale regelgeving, de regeling periodieke controle taxameters. Hierin staat in artikel 1 dat de ingebouwde taxameter ten minste eenmaal per jaar wordt gecontroleerd volgens een onderzoek als bedoeld in de Regeling gebruik en installatie meetinstrumenten. De EU Richtlijn geeft wel aan dat de taxameter periodiek gekeurd moet worden, maar laat de frequentie over aan de individuele lidstaat.
- In de Kamerbrief van 5 mei 2015 over de evaluatie taxibeleid heeft de Staatssecretaris aangegeven dat de taxameterplicht zou worden geschrapt voor gevallen dat er een vaste prijsafspraak wordt gemaakt tussen de reiziger en de chauffeur. Met de invoering van de Regeling Vereenvoudigingen in de taxiregelgeving per 1 januari 2016 is deze uitzondering van de taxamaterplicht ook daadwerkelijk ingevoerd. Het contractvervoer is reeds uitgezonderd voor het verplicht gebruik van de taxameter. Deze uitzondering wordt uitgebreid met het hanteren van een vaste prijsafspraak in de straattaximarkt voor voertuigen die uitsluitend opereren op de bestelmarkt (en taxivervoer dus niet aanbieden op de openbare weg). Om dit mogelijk te maken wordt gebruik gemaakt van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid van art. 78, zesde lid, laatste zinsnede van Bp2000. In de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer is een extra artikel (2aa) ingevoegd[76]: *"De in artikel 78, zesde lid, van het Besluit personenvervoer 2000 bedoelde nader te bepalen gevallen betreffende het niet van toepassing zijn van de eis betreffende de zichtbare aanwezigheid van een taxameter zijn de gevallen waarin het voertuig waarmee taxivervoer wordt verricht uitsluitend wordt gebruikt voor vervoer tegen een voorafgaand aan de taxirit op kenbare en transparante wijze met de consument overeengekomen vast tarief als bedoeld in artikel 1, derde lid"*.

7.2 Gebruik en werking taxameter

De taxameter is een meetinstrument dat in internationaal verband veelvuldig is voorgeschreven, zo ook in Nederland. Binnen Europa heeft bijvoorbeeld alleen de UK nog geen taxameter voorgeschreven. Ze zijn daar momenteel wel mee bezig. De markt voor taxameters is een Europese markt. De kastjes voor de meters zijn in alle Europese landen nagenoeg gelijk gezien het feit dat ze aan dezelfde Europese eisen dienen te voldoen. Er zijn circa 10 fabrikanten actief op de markt, waarvan 2 Nederlandse spelers (Euphoria, Quipment). Bij beide producenten is de taxameter geïntegreerd in de Boordcomputer (BCT).

De belangrijkste doelstelling van de taxameter is bescherming van de consument tegen te hoge tarieven. Met behulp van de tijdens de rit meelopende meter wordt inzicht in de totstandkoming van het taxitarief geboden. Zo wordt de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de taxirit gegarandeerd.

[76] Regeling vereenvoudiging taxiregelgeving, Staatscourant Nr. 44664, 9 december 2015

De consument hecht waarde aan de aanwezigheid van een taxameter…
Aan taxigebruikers is gevraagd in welke mate ze hechten aan de aanwezigheid van een taxameter in de taxi om de ritprijs te bepalen. Een meerderheid geeft aan dat ze de aanwezigheid van een meter belangrijk vinden. In de opstapmarkt hechten consumenten meer belang aan de meter dan in de bestelmarkt. Tabel 7.1 geeft de resultaten weer.

Tabel 7.1: ik hecht waarde aan de aanwezigheid van een meter in een taxi om de ritprijs te bepalen

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk	Contract vervoer Stedelijk zonder TTO	Contract vervoer Stedelijk met TTO	Contract vervoer Landelijk
Helemaal mee eens	19	23	28	23	21	16	19	8	5	8
Mee eens	**40**	56	54	41	40	41	34	18	20	17
Niet mee eens, niet mee oneens	20	14	12	25	28	25	17	22	28	5
Mee oneens	6	4	3	5	7	6	6	10	16	7
Helemaal mee oneens	7	2	2	3	2	7	13	12	16	27
Weet niet	8	1	1	3	3	6	11	30	15	37

… en de taxameter speelt een grote rol in totstandkoming tarief
Uit het consumentenonderzoek komt daarnaast naar voren dat er in zowel de opstap- als de bestelmarkt veel wordt gereden op de meter. In beide deelmarkten en in alle drie de onderscheiden deelgebieden is 'op de meter rijden' de meest gebruikte methode om het taxitarief tot stand te laten komen (zie tabel 7.2). Vooral in de opstapmarkt (in het consumentenonderzoek aangeduid als straattaxi) is het aandeel fors hoger (80%). Dit wordt bevestigd door de taxiaanbieders die we in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd. Indien er gebruik gemaakt wordt van andere opties, wordt in de stad vooral onderhandeld en in het landelijk gebied gereden op basis van vaste prijzen.

Ook in de bestelmarkt rijden de klanten meer op de meter hoewel het daar meer in evenwicht is met vaste prijzen (in het landelijk gebied het meest). Wat hier nog wel opvalt, is dat de prijs in de grote steden (met een TTO) relatief vaker afgestemd wordt via een tariefindicatie op de app of website. Dat geeft aan vooral hier bestelapps worden gebruikt. In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven voor de totstandkoming van de ritprijs van een taxi in het algemeen. We hebben ook gevraagd naar de totstandkoming van de prijs van de laatste taxirit. De resultaten ontlopen elkaar niet of nauwelijks. Kennelijk passen consumenten altijd ongeveer dezelfde methode toe om de ritprijs vast te stellen.

Tabel 7.2: de totstandkoming van de prijs van de taxirit.

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk
Met behulp van een meelopende meter	**49**	81	82	57	46	45	34
Ik heb onderhandeld met de taxichauffeur over de (vaste) ritprijs	8	17	15	9	7	3	4
Ik heb gebruik gemaakt van vaste tarieven die de taxichauffeur hanteerde voor bepaalde afstanden	14	9	10	21	20	15	19
Ik heb vooraf een prijsindicatie ontvangen via een website of app	11	2	6	2	15	23	17
De ritprijs stond vooraf al vast (vanuit een langlopende overeenkomst met het taxibedrijf)	13	2	3	7	9	15	21
De ritprijs is vergoed door een derde partij	12	1	2	3	5	6	6
weet niet	2	1	1	7	4	1	4

Taxameter biedt consument voldoende inzicht en vertrouwen in hoe de ritprijs tot stand komt.
Waar verschillende gesprekspartners kritisch zijn over de transparantie van de taxameter in het bieden van inzicht aan de consument over de totstandkoming van de ritprijs, zijn de consumenten zelf positiever. Consumenten in zowel de opstap als de bestelmarkt geven aan dat de taxameter voldoende inzicht geeft in hoe de ritprijs tot stand komt. Gesprekspartners tekenen hierbij aan dat dit waarschijnlijk alleen kan gaan over de eindprijs. Tijdens de rit loopt de meter zichtbaar op, maar hoe de meter nu precies oploopt met tijd en afstand is lastig te volgen. De uitkomsten geven in ieder geval aan dat consumenten vertrouwen hebben in de bepaling van de prijs via de meter.

Tabel 7.3 de meter geeft mij inzicht in hoe de ritprijs tot stand komt

Weergegeven: Percentages	**Totaal**	Straattaxi Stedelijk zonder TTO	Straattaxi Stedelijk met TTO	Straattaxi Landelijk	Besteltaxi Stedelijk zonder TTO	Besteltaxi Stedelijk met TTO	Besteltaxi Landelijk
Helemaal mee eens	10	12	10	11	13	9	9
Mee eens	**38**	56	43	50	40	38	30
Niet mee eens, niet mee oneens	20	18	20	22	20	24	18
Mee oneens	13	8	19	11	17	13	9
Helemaal mee oneens	9	4	7	2	8	8	17
Weet niet	11	1	1	4	3	9	17

In de gesprekken wordt het beeld uit het consumentenonderzoek bevestigd. De taxameter wordt van belang geacht voor de totstandkoming van het tarief en dan vooral in de opstapmarkt. De reiziger die in veel gevallen (zoals in geval van toeristen) geen realistische inschatting kan maken wordt zo beschermd. De taxameter functioneert goed voor dit doel. De meter is een middel dat de consument de garantie biedt dat een redelijke prijs betaald wordt voor de rit. Hierdoor is er ook minder discussie tussen chauffeurs en klanten over de ritprijs. De reiziger kan er van uit gaan dat de taxameter is geijkt, want daar wordt door de inspectie op gecontroleerd.

De taxameter zal naar de mening van de gesprekspartners in de opstapmarkt van belang blijven. Op de bestelmarkt is deze steeds minder van belang vanwege beschikbare technologische hulpmiddelen om inzicht te krijgen in de totstandkoming van het tarief voorafgaand aan de taxirit via bijvoorbeeld een vaste prijs of een prijsindicatie. En ook vanwege de afschaffing van de taxameterplicht voor taxiaanbieders die alleen actief zijn op de bestelmarkt en uitsluitend rijden op basis van vaste prijzen.

7.3 Jaarlijkse keuring taxameter

Meetinstrumenten dienen op grond van de Europese richtlijn periodiek geijkt te worden. De onderdelen van de keuring van de taxameter zijn op hoofdlijnen in Europees verband bepaald. Ook zijn er internationale afspraken gemaakt (bijvoorbeeld via OIML[77]). De uitwerking van de keuring wordt overgelaten aan de lidstaten. De jaarlijkse keuring is derhalve geregeld via nationale regelgeving. Het NMi houdt zich bezig met de controle van de taxameter en voert 2 type keuringen uit voor de taxameter:

1. Typegoedkeuring voordat taxameters op de markt worden gebracht
2. Herkeuring van taxameters
    a. Herkeuring na aanpassing van auto en/of meter
    b. Jaarlijkse herkeuring

De typegoedkeuring is voorbehouden aan het NMi. De herkeuringen[78] kunnen door het NMi zelf worden gedaan of door één van de erkende servicebedrijven. Om de servicebedrijven te controleren voert NMi regelmatig audits uit bij de servicebedrijven om te kijken of deze keuringen aan alle eisen voldoen.

De frequentie van keuring ligt bij de taxameter hoger (jaarlijks) dan bij andere meetinstrumenten (gemiddeld om het jaar) vanwege de fraudegevoeligheid van de taxameter. Deze is hoger aangezien het een extern ingebouwd apparaat is en er gebruik wordt gemaakt van een losse kabel van het apparaat naar het wiel[79]. Vanuit de ILT wordt aangegeven dat er weinig handhavingsissues zijn rondom de taxameter. Af en toe worden taxichauffeurs beboet voor het hanteren van een onjuist tarief (hoog tarief vanaf vijf personen terwijl eigenlijk lage tarief zou moeten gelden). Ook komt het regelmatig voor dat de jaarlijkse keuring is verlopen.

Vanuit taxibedrijven komt een wisselend beeld naar voren over de frequentie van de keuring. Een aantal geeft aan dat ze graag zouden zien dat de frequentie omlaag gaat en geeft bovendien aan twijfels te hebben bij het nut van de keuring. Bij de keuring wordt de meter herijkt, is een kilometer een kilometer en slaat het tijdstarief niet te snel om. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken of het juiste tarief is ingevoerd. Aan de andere kant geven taxibedrijven aan geen probleem te hebben met de frequentie. Veel bedrijven laten herkeuringen uitvoeren bij de erkende servicebedrijven en combineren de keuring dan met regulier onderhoud. Verschillende ondernemers geven aan dat de jaarlijkse kosten[80] voor de keuring te overzien zijn.

---

[77] Organization of Legal Metrology

[78] Tijdens een herkeuring wordt de omtrek van een wiel gemeten, vervolgens wordt er een sensor op het wiel gemonteerd en wordt er een stukje met de taxi gereden terwijl de meter meeloopt. De resultaten van de meter worden vervolgens vergeleken met de resultaten van de sensor. Indien de standen overeenkomen dan is het kilometertarief geverifieerd. Het tijdtarief wordt gecontroleerd door de meter te laten lopen wanneer de taxi stilstaat. Het omslaan van het tarief op de meter wordt vervolgens geverifieerd met een externe stopwatch.

[79] Voorbeelden van fraude zijn: aanpassen van de externe kabel, aanpassen van de software, vervalsen van de keuringsbewijzen (o.a. andere wielmaat), rijden met een andere wielmaat

[80] Circa 50 – 75 euro per taxameter.

7.4 Alternatieven voor de taxameter

Alternatieven zijn technisch mogelijk, maar juridisch niet haalbaar
In deze evaluatie is ook onderzocht of er (innovatieve) alternatieven voor de taxameter mogelijk zijn. Ons onderzoek heeft kortgezegd tot de volgende bevindingen geleid. Alternatieven voor de taxameter (een ander apparaat met dezelfde functionaliteiten) zijn technisch relatief eenvoudig te realiseren, bijvoorbeeld via een app waarop de klant tijdens de rit real-time de prijsontwikkeling kan volgen. Gesprekspartners vanuit zowel overheden als nieuwe aanbieders geven aan dat ze dergelijke toepassingen ook wenselijk zouden vinden. Klanten kunnen de gemaakte reis dan direct zelf volgen. Via een app kunnen ook veel gemakkelijker dan via de huidige taxameter andere manieren van tariefvaststelling en/of innovaties worden ingevoerd. Een voorbeeld hiervan is het laten lopen van aparte meters per persoon om het delen van taxi's te bevorderen. Daarnaast maken dergelijke alternatieven aanschaf en onderhoud van een taxameter overbodig wat de lasten voor ondernemers beperkt.

Juridisch zijn dergelijke alternatieven echter niet mogelijk. Conform de EU-richtlijn kan een lidstaat besluiten om een taxameter voor te schrijven. Deze moet dan voldoen aan de huidige richtlijnen en kan gezien de ruimte die deze laten tot niet veel anders leiden dan de huidige taxameter. Apps werken met GPS en op mobiele apparaten, terwijl de EU regelgeving een eigen afstandsmeter voorschrijft die in het voertuig is geïntegreerd. In de Europese werkgroep voor de taxameter (WELMEC) zijn ook geen andere concrete alternatieven naar voren gebracht. Als extra reden voor het niet mogen gebruiken van GPS wordt door gesprekspartners aangegeven dat er verminderde ontvangst van GPS binnen steden, tunnels, etc. is waardoor er geen accurate afstandsbepaling meer kan plaatsvinden. In de toekomst zouden toepassingen die gebruik maken van een Galileo-navigatiesysteem eventueel wel kunnen worden toegestaan.

Een alternatief is dat er helemaal geen meter wordt voorgeschreven of de taxameterplicht af te schaffen voor bepaalde typen vervoer. In dat geval kan en mag het tarief niet herleidbaar gebaseerd zijn op een combinatie van afstand en tijd. Gesprekspartners refereren hier aan de recent in Nederland ingevoerde uitzondering van de taxameterplicht in geval van vaste tarieven (in combinatie met het niet aanbieden van taxivervoer op de openbare weg). Ze geven aan benieuwd te zijn naar de effecten van deze maatregel en deze goed te willen onderzoeken.

Taxameter is steeds minder benodigd, maar blijft van belang in de opstapmarkt
Uitgaande van de verwachting dat het online boeken van een taxi (bestelmarkt) steeds belangrijker wordt en in omvang toeneemt ten opzichte van de opstapmarkt is het gebruik van een taxameter steeds minder benodigd. De consument is in de bestelmarkt zelf steeds beter in staat om een afweging te maken tussen verschillende aanbieders om te bepalen of een redelijke prijs wordt betaald voor de geboden kwaliteit. Als het tarief vooraf wordt vastgesteld en ook nog wordt betaald (via een digitaal kanaal) heeft de consument meer zekerheid. Omrijden en/of een onjuist tarief invoeren heeft dan ook geen zin meer. In de (krimpende) opstapmarkt zou gebruik gemaakt kunnen worden van een portaal bij grote standplaatsen. De consument kan bij een portaal de taxirit bestellen en afrekenen waarna vervolgens in de juiste taxi gestapt kan worden. Voorwaarde hiervoor is dat de infrastructuur dit mogelijk maakt.

Een alternatief voor de taxameter dat een afstand meet is niet toegestaan indien het niet aan de EU-regelgeving voldoet. Het bepalen van een afstand voorafgaand aan de rit lijkt in combinatie met het bepalen van de prijs wel te kunnen. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door het combineren van de

BCT met een TomTom. De BCT kan op basis van de actuele verkeersinformatie de snelste route en de bijbehorende totaalprijs berekenen. De klant heeft dan voorafgaand aan de rit al inzicht in de te betalen totaalprijs. Gedurende de rit wordt de daadwerkelijk gereden afstand niet meer gemeten. Er is dan sprake van een vaste prijsafspraak.

7.5 Conclusies

De huidige taxameter functioneert goed voor ondernemers en consumenten. Ondernemers geven aan dat de meter een adequaat middel is om de consument de garantie te bieden dat een redelijke prijs betaald wordt voor de rit. En ook de integratie met de BCT werkt zonder technische problemen. Consumenten hechten waarde aan de aanwezigheid van een taxameter in het voertuig en de taxameter speelt een grote rol in de totstandkoming van het tarief. De meter biedt de consument ook voldoende vertrouwen in hoe het tarief tot stand komt, hoewel dat niet per se transparanter is geworden voor de consument; ten opzichte van de oude tariefstructuur is er een extra component bijgekomen.

De jaarlijkse keuring van de taxameter is praktisch gezien voor veel ondernemers geen probleem. De keuring wordt gecombineerd met het reguliere onderhoud en de kosten voor de keuring zijn volgens de gesproken ondernemers te overzien. Op basis hiervan zien wij dan ook geen aanleiding om de frequentie te veranderen. Het verminderen van de frequentie van de keuring kan volgens een aantal ondernemers fraude met de meter in de hand werken.

Alternatieven voor de taxameter zijn technisch mogelijk, maar juridisch niet haalbaar. Gezien de groei van de bestelmarkt ten opzichte van de opstapmarkt neemt het belang van de taxameter af. Tegelijkertijd zal het belang van de aanwezigheid van een taxameter in het voertuig op de opstapmarkt blijven bestaan. Toeristen zijn bijvoorbeeld niet goed in staat om realistische inschatting te maken van afstand en eindbedrag van de rit.

8 Overheidsinterventie en tariefbeleid

8.1 Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of er redenen zijn de overheidsinterventie bij het vaststellen van de tarieven te wijzigen

De taxisector wordt gereguleerd door de overheid. Het taxibeleid is er op gericht de reiziger op een veilige, betrouwbare en betaalbare wijze te vervoeren. De voorwaarden en regels zijn vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000). Uit de eerdere evaluatie van dit taxibeleid[81] komt naar voren dat overheidsregels noodzakelijk zijn en voorlopig noodzakelijk blijven om een basiskwaliteit in het taxivervoer te garanderen. Afgewogen overheidsingrijpen is belangrijk om met bestaande marktimperfecties (marktfalen) om te gaan, de welvaart te verhogen en de werking van markten niet onnodig te verstoren. Dit is in het belang van zowel consumenten, taxiondernemingen als ook individuele chauffeurs.

Het besluit over te gaan tot overheidsingrijpen om een markt bij te sturen is echter geen sinecure. De beslissing hangt samen met de huidige marktsituatie. Hoe ziet de markt er uit? Is er sprake van marktwerking of marktfalen? Welke ontwikkelingen spelen er? Wat zijn ervaringen vanuit het buitenland? En: wat zijn mogelijke negatieve effecten? Voor de straattaximarkt geldt hetzelfde. Er zijn grote verschillen tussen de opstapmarkt en bestelmarkt, en de grote steden, steden en het landelijk gebied. In de voorgaande hoofdstukken van deze evaluatie is de werking van de huidige tariefstructuur onderzocht. Voordat we in hoofdstuk 9 tot samenvattende conclusies kunnen komen, analyseert dit hoofdstuk of er op dit moment aanleiding bestaat het beleid met betrekking tot de tariefstructuur aan te passen. De focus ligt daarbij op de straattaximarkt. Dit komt omdat dit onderzoek zich concentreert op de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer, waarin het dubbeltariefsysteem uiteen is gezet. Deze regeling geldt alleen voor straattaxivervoer en niet voor contractvervoer dat eigen tariefsystemen kent[82].

Qua karakter verschilt dit hoofdstuk van de voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk 4 tot en met 7 is de bestaande praktijk onder de loep genomen. Dit hoofdstuk benadert de tariefstructuur vanuit een meer theoretisch perspectief. Allereerst behandelen we de overwegingen die spelen bij de beslissingen voor overheidsinterventie (paragraaf 8.2). Daarna schetst dit hoofdstuk in paragraaf 8.3 drie relevante opties voor de toekomstige tariefstructuur voor de straattaximarkt. Om een keuze te maken voor een preferente optie worden de drie opties in paragraaf 8.4 vanuit vier perspectieven beoordeeld. In paragraaf 8.5 vatten we deze beoordeling overzichtelijk samen en komen we tot een voorkeursoptie.

8.2 Overwegingen voor overheidsingrijpen

8.2.1 Overwegingen voor overheidsingrijpen: marktwerking en marktimperfecties

Marktwerking gedijt bij het bestaan van keuzes voor en daadwerkelijk keuzegedrag van consumenten. Afwezigheid hiervan duidt op het bestaan van marktimperfecties. Legitimatie voor overheidsingrijpen kan gevonden worden in het bestaan van dergelijke imperfecties. Om hier een

[81] Tweede Kamer vergaderjaar 2014-2015, Evaluatie Taxibeleid, brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 5 mei 2015 31521, nr.88.

[82] De contractmarkt wordt in dit onderzoek meegenomen door na te gaan of elementen uit de tariefstructuur van de straattaximarkt ook terugkomen in de contractmarkt.

eerste uitspraak over te doen maken we een analyse van de opstap- en bestelmarkt aan de hand van drie vragen:

1. Bestaat er een keuze voor consumenten?
2. Zijn consumenten in staat om een keuze te maken?
3. Hebben consumenten behoefte aan keuzevrijheid?

Wij maken hierbij onderscheid tussen grote steden (G4) en kleine steden/landelijke gebieden gezien het feit dat de situatie in de grote steden wezenlijk verschilt van de situatie in het landelijk gebied.

Tabel 8.1: analyse straattaximarkt

	Opstapmarkt	Bestelmarkt
Bestaat er een keuze voor consumenten?	• G4 steden: Ja, het aanbod is over het algemeen groot. Daarnaast hebben consumenten in de grote steden alternatieven (besteltaxi, OV, fiets). • Kleine steden/landelijk gebied: hoe kleiner de stad, hoe minder de keuze. In grote landelijke delen van Nederland is er geen sprake van een opstapmarkt.	• G4 steden: Ja, het aanbod is groot. Daarnaast hebben consumenten in de grote steden alternatieven (opstaptaxi, OV, fiets). • Kleine steden/landelijk gebied: hoe kleiner de stad, hoe kleiner de keuze aan aanbieders.
Zijn consumenten in staat om een keuze te maken?	• G4 steden; in principe is er keuzevrijheid. Dit wordt echter belemmerd door 'sociale en infrastructurele' belemmeringen op standplaatsen (first-in-first-out infrastructuur, cultuur voorste taxi nemen en ondoorzichtigheid kwaliteitsverschil). In de praktijk valt de keuzevrijheid daarom tegen. • In kleinere steden/landelijke gebieden is er überhaupt weinig tot geen keuzevrijheid vooral veroorzaakt door het vrijwel ontbreken van een opstapmarkt.	• In de grote steden zijn de meeste aanbieders actief. De mogelijkheden om een keuze te maken nemen hier verder toe. Onder andere vanwege ontwikkeling van apps, ratings, vergelijkingssites en toetreding van nieuwe aanbieders. • Ontwikkelingen/apps komen ook in kleinere steden/landelijke gebieden voor, maar omdat hier minder aanbod is, zijn de keuzemogelijkheden voor consumenten beperkt.
Hebben consumenten behoefte aan keuzevrijheid?	G4 steden en landelijk gebied: • Consumenten hechten weinig waarde aan keuzevrijheid: ze vinden beschikbaarheid belangrijker. • Prijs(verschillen) en/of kwaliteit spelen een hele kleine rol bij het nemen van een taxi. • Consumenten vinden bescherming in de vorm van een tariefplafond van belang.	G4 en landelijk gebied: • Over het algemeen wel. Met name voor langere afstanden (bv luchthavenvervoer). Daarnaast spelen reputaties ook een steeds grotere rol. Consumenten kiezen bewust voor een taxibedrijf, een nieuwe aanbieder, etc.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de werking van de markt verschilt tussen de opstapmarkt en de bestelmarkt. Daarnaast is er een groot verschil tussen de situatie in de grote steden en daarbuiten. Dit heeft met elkaar te maken: de opstapmarkt is een markt die vooral in de grote steden voorkomt. De bestelmarkt komt in heel Nederland voor, maar ook hierbij geldt dat het aanbod en daarmee de keuzemogelijkheden in grote steden een stuk ruimer zijn dan in andere steden en in landelijke gebieden. De opstapmarkt en de bestelmarkt vormen daarmee twee markten die op een verschillende manier benaderd kunnen worden. Zij zijn echter niet los te beschouwen (zie 8.2.2).

8.2.2 Overwegingen voor overheidsingrijpen: de opstapmarkt en de bestelmarkt

In de taximarkt komen twee vormen van marktfalen voor[83]; (1) informatie-asymmetrie tussen vrager en aanbieder[84] en (2) markmacht. Deze zijn verschillend aanwezig in de opstapmarkt en bestelmarkt. In de opstapmarkt (die zich vooral afspeelt in de grote steden) is de consument beperkt in staat een inschatting te maken van de kwaliteit van de dienst die een chauffeur gaat leveren[85] en is het ingewikkeld om een redelijke ritprijs af te stemmen met de aanbieder naar keuze. Op papier heeft de consument weliswaar keuzevrijheid en kan deze een willekeurige taxi nemen. In de dagelijkse praktijk blijkt echter dat dit niet op alle standplaatsen mogelijk is (vanwege infrastructurele belemmeringen[86]) en niet gebeurt vanwege sociale belemmeringen (o.a. de 'standplaatscultuur' van het nemen van de voorste taxi en terughoudendheid om te onderhandelen met meerdere taxichauffeurs op de standplaats). In kleinere steden en/of landelijke gebieden is de omvang van de opstapmarkt ten opzichte van de grote steden beperkt. De vraag naar taxivervoer is in deze gebieden beperkt en er zijn derhalve weinig verschillende aanbieders. Er bestaat voor chauffeurs op de opstapmarkt daarom geen prikkel om te concurreren op prijs en een lage prijs te vragen. In deze situatie zorgt het stellen van een maximumtarief voor de noodzakelijk geachte bescherming van deze consument.

In de bestelmarkt is de consument beter in staat een afweging te maken tussen verschillende aanbieders. Binnen de grote steden treden nieuwe aanbieders toe die extra concurrentie voor de huidige ondernemers en een extra prikkel voor innovatie creëren. In de bestelmarkt binnen grote steden en voor bepaalde typen vervoer (zoals luchthavenvervoer) is reeds sprake van (tarief)concurrentie. Vanwege de ontwikkelingen in de technologie krijgen consumenten meer middelen in handen om eenvoudig de tarieven van verschillende aanbieders te vergelijken. De markt kan in een dergelijke situatie steeds meer zijn werk doen en de noodzaak tot tariefregulering en consumentenbescherming via een maximumtarief neemt hier af. De huidige omvang van de straattaximarkt is in middelgrote steden en landelijke gebieden echter beperkt. In deze gebieden neemt de mate van concurrentie (nog) niet toe (in landelijke gebieden neemt deze soms zelfs af). Nieuwe aanbieders en technologische ontwikkelingen richten zich op dit moment dan ook voornamelijk op de grote steden.

8.2.3 Overwegingen voor overheidsingrijpen: ontwikkelingen in de straattaximarkt

Toenemende marktwerking vermindert de noodzaak tot overheidsinterventie en het is daarom van belang rekening te houden met de ontwikkelingen in de markt. In de straattaximarkt is momenteel een tendens gaande dat technologische innovaties (zoals apps) de omvang van beide deelmarkten beïnvloeden. Vraag en aanbod komen steeds meer online bij elkaar in plaats van via de traditionele standplaats. De bestelmarkt zal als gevolg hiervan komende jaren verder groeien. Dit zal enerzijds ten koste gaan van de opstapmarkt. Anderzijds zou door toenemend gemak van het bestellen van een taxi de taximarkt als geheel kunnen groeien.

Voor deze verschuiving is het wel van belang dat consumenten daadwerkelijk toegang hebben tot technische hulpmiddelen om op straat een taxi te bestellen via smartphone en/of app. Uit het in het kader van deze evaluatie uitgevoerde consumentenonderzoek blijkt dat het aandeel mensen dat hier reeds gebruik van maakt nog beperkt is (zie ook tabel 4.1). We verwachten dat het gebruik van deze

---

[83] Zie ook hoofdstuk 3 en bijvoorbeeld SEO (2005, 2008).

[84] Consumenten hebben beperkte middelen in handen om informatie te vergaren die hun concurrentiepositie versterkt.

[85] Dit is afgelopen jaren wel verbeterd door het TTO-beleid.

[86] De infrastructuur is op een aantal plaatsen in Nederland niet ingericht voor het nemen van een andere taxi dan de voorste.

middelen in korte tijd snel zal groeien en er in de toekomst dan ook minder gebruik gemaakt zal worden van de vaste standplaatsen voor taxi's. De opstapmarkt zal in onze ogen echter altijd blijven bestaan op een aantal 'hotspots' binnen de stad, zoals rondom het Centraal Station in Amsterdam en Rotterdam, tijdens evenementen of op mainports als Schiphol.

8.2.4 Overwegingen voor overheidsingrijpen: ervaringen uit het buitenland

Overheidsinterventies ten aanzien van tarieven (tariefregulering) komen veelvuldig voor. Er zijn wereldwijd weinig landen waar geen tariefregulering van kracht is. In taximarkten in het buitenland worden doorgaans (maximum)tarieven gereguleerd en eventueel aangevuld met capaciteitsbeleid. Zweden en Nieuw Zeeland zijn twee landen waar de tariefregulering in het verleden is losgelaten. In kader 8.1 is kort de situatie in Zweden en Nieuw-Zeeland toegelicht.

Kader 8.1: ervaringen uit Zweden en Nieuw-Zeeland

In Zweden en Nieuw Zeeland is de taximarkt geliberaliseerd, de (maximum)tariefregulering afgeschaft en kan de aanbieder zelf de tariefhoogte vaststellen. De aanleiding voor het vrijlaten van de markt was in beide gevallen het verhogen van het aanbod in de taximarkt. Er was een tekort aan taxi's (in de grote steden) en door het loslaten van de regelgeving verwachtte de overheid dat er meer taxichauffeurs op de markt zouden komen. In Zweden en Nieuw-Zeeland is het aanbod van taxi's na de liberalisering inderdaad gestegen. In Zweden zijn de tarieven na deregulering harder gestegen dan het consumentenprijsindexcijfer. Om te hoge tarieven tegen te gaan is per 1 januari 2015 in Zweden weer een vorm van tariefregulering geïntroduceerd. In Nieuw-Zeeland zijn de tarieven na de introductie in bepaalde grote steden gedaald. Tariefdaling bleef grotendeels uit.

Dereguleringsoperaties die in het verleden in het buitenland hebben plaatsgevonden leiden meestal tot dezelfde effecten: toename van het aanbod en stijging van tarieven[87]. Ook in Nederland hebben we dit ervaren bij de deregulering vanaf 2000.

8.2.5 Overwegingen voor overheidsingrijpen: mogelijke negatieve effecten

Tot slot; aan overheidsingrijpen ten aanzien van tarieven kunnen ook nadelen zijn verbonden. Zo kan het maximumtarief richtinggevend gaan werken, is het gezien de verschillen tussen deelmarkten en gebieden lastig voor de overheid om een passende hoogte voor het maximumtarief vast te stellen. Te hoge tarieven creëren een aanzuigende werking, te lage tarieven kunnen aanbod uit de markt drukken. Het bieden van consumentenbescherming creëert weinig prikkels voor consumenten om zich te informeren over de tariefstructuur. Bij het maken van een keuze voor het wel of niet stellen van tariefregulering moet derhalve niet uitsluitend gekeken worden naar de werking van de markt maar ook naar de mogelijke negatieve effecten van tariefregulering. Deze effecten worden in de uitwerking van de opties (zie paragraaf 3 en 4) meegewogen.

8.2.6 Conclusie: overheidsinterventie in de vorm van tariefregulering is gerechtvaardigd

Op basis van bovenstaande analyse is het verdedigbaar om als overheid te interveniëren ten aanzien van tarieven in de Nederlandse straattaximarkt: er is immers sprake van marktimperfecties. In de opstapmarkt (zowel in de grote stad als in kleinere steden) zijn de marktimperfecties het meest

[87] Zie bijvoorbeeld Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Internationale Vergelijking Taxiregulering en Uber, maart 2015 en Weda en Poort (2008), De prijs van een taxirit, het effect van lokale factoren en marktfalen, Tijdschrift Vervoerswetenschap, 44e jaargang p88-97, SEO (2008), Toekomst voor de taxi.

aanwezig. In de bestelmarkt in de grote steden is sprake van (opkomende) marktwerking. De noodzaak van tariefregulering neemt in deze deelmarkt af (vooral in de grote steden; in kleinere steden en landelijke gebieden werkt de markt minder). Bovendien is de bestelmarkt nauw verweven met de opstapmarkt, zeker in de grote steden. Aanbieders bewegen zich dynamisch door de deelmarkten heen en consumenten zijn zich ondanks het verschillende afwegingsproces niet bewust van het onderscheid tussen beide deelmarkten.

In veel landen zijn de tarieven gereguleerd door de overheid. Buitenlandse ervaringen met het loslaten van (maximum)tarieven zijn schaars en leiden tot effecten die in de Nederlandse situatie niet gewenst zijn: toename van het aanbod en (doorgaans) een stijging van tarieven. Op dit moment is er in Nederland al een groot aanbod van straattaxivervoer in relatie tot de vraag. Bovendien lijkt het aanbod binnen de grote steden toe te nemen ten opzichte van het aantal chauffeurs bij invoering van het TTO-beleid (met name de bestelmarkt)[88].

8.3 Beleidsopties voor tariefregulering

Op basis van voorgaande analyse van de taximarkt zijn er op hoofdlijnen drie relevante opties voor het inrichten van de toekomstige tariefstructuur voor de straattaximarkt:

1. *Handhaven maximumtarieven in zowel de opstap- als de bestelmarkt*
   In deze optie wordt het huidige systeem van tariefregulering gecontinueerd en blijven de jaarlijks vastgestelde maximumtarieven voor de verschillende tariefcomponenten bestaan. Dit beschermt consumenten tegen te hoge tarieven. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om tussen chauffeur en klant voorafgaand aan de rit een vaste prijs overeen te komen. In geval van een vaste prijsafspraak hoeft niet voldaan te worden aan de geldende maximumtarieven.

2. *Gedeeltelijk loslaten maximumtarieven: handhaven maximumtarieven in de opstapmarkt en loslaten maximumtarieven in de bestelmarkt*
   Deze optie maakt onderscheid tussen de opstapmarkt (wel tariefregulering met maximumtarieven) en de bestelmarkt (geen tariefregulering met maximumtarieven). Dit onderscheid is ingegeven door de verschillende werking en ontwikkeling in de opstap- en de bestelmarkt (zie tabel 8.1). Consumenten die een taxi nemen vanaf standplaatsen worden beschermd tegen een tarief boven het maximum. Consumenten die een taxi bestellen worden geacht zelf een afweging te maken tussen verschillende aanbieders. Ook in deze optie blijft de mogelijkheid bestaan om voorafgaand aan de rit een vaste prijsafspraak te maken tussen chauffeur en klant. Met de per 1 januari 2016 ingevoerde vrijstelling van de taxameterplicht in geval van een vaste prijsafspraak is eigenlijk al een eerste stap in de richting van afschaffing van het huidige systeem van tariefregulering voor de bestelmarkt gezet.

[88] Begin 2016 zijn er circa 4.200 chauffeurs in de Amsterdamse opstapmarkt actief. Dit betekent dat het aantal chauffeurs weer boven het niveau van voor de invoering van het TTO-beleid zit, terwijl het aantal chauffeurs bij invoering van het beleid is gedaald. De gemeente Amsterdam heeft daarnaast aangegeven dat gevoelsmatig het aantal chauffeurs met name in de bestelmarkt stijgt. Deze chauffeurs staan echter niet geregistreerd binnen de gemeente aangezien ze niet over een TTO-vergunning hoeven te beschikken.

3. *Volledig loslaten van de maximumtarieven*
   De maximumtarieven in zowel de opstap- als de bestelmarkt worden losgelaten. De overheid hoeft zich overigens niet geheel terug te trekken, maar zou ondernemers bijvoorbeeld kunnen verplichten hun tarieven vooraf ergens te publiceren en ze te verplichten zich daaraan te houden. Andere flankerende beleidsmaatregelen voor de opstapmarkt zouden kunnen zijn: maatregelen gericht op duidelijke zichtbaarheid van tarieven (bijvoorbeeld op de auto of op borden bij de standplaats) en infrastructurele aanpassingen van standplaatsen die ervoor zorgen dat de consument in elke taxi direct kan vertrekken. Ook in deze optie blijft (bij de introductie van flankerend beleid) altijd de mogelijkheid bestaan om voorafgaand aan de rit een vaste prijsafspraak te maken tussen chauffeur en klant. Deze optie houdt de grootste verandering in ten opzichte van de huidige situatie.

De vraag is welke van deze drie opties voor de straattaximarkt de preferente optie is. Om tot een gemotiveerde keuze te komen worden de drie opties in de volgende paragraaf vanuit vier verschillende perspectieven beoordeeld.

8.4 Beoordeling van de opties vanuit vier perspectieven

8.4.1 Introductie om te komen tot vier perspectieven

Het loslaten van de maximumtariefhoogtes houdt niet automatisch in dat de overheid niet langer actief is met betrekking tot beleid ten aanzien van tarieven. Ze zet nog wel instrumenten in. Op hoofdlijnen zijn 3 typen te onderscheiden: (1) juridische instrumenten (regelgeving of experimenteerruimte), (2) financieel economische instrumenten (bijvoorbeeld subsidies voor het aanpassen van standplaatsen en heffingen) en (3) communicatieve instrumenten (zoals voorlichting).

Op dit moment wordt er vooral geïntervenieerd met behulp van juridische instrumenten. In de WP 2000 en de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer zijn verschillende eisen opgenomen waar taxichauffeurs (en ondernemers) aan moeten voldoen. Mogelijk kan ook gekozen worden voor een lichtere variant van juridische regulering, bijvoorbeeld door het voorschrijven van tariefcomponenten en het loslaten van de maximale hoogte voor deze componenten. In Zweden schrijft de overheid voor dat elke taxi de ritprijs voor een standaardrit (bepaalde tijd, bepaald aantal kilometers) zichtbaar vermeldt en bekend maakt. De overheid communiceert vervolgens over de werking van de taximarkt met de boodschap dat er een behoorlijk verschil in tarieven kan bestaan. De overheid maakt de consument op deze manier alert dat hij/zij een goede afweging dient te maken over de redelijkheid van de ritprijs. Dit is een andere, veel lichtere, manier van consumentenbescherming.

In de uitwerking en beoordeling van de opties nemen we verschillende beleidsinstrumenten mee.

8.4.2 Opsomming van de vier verschillende perspectieven om de beleidsopties te beoordelen

Bij de beoordeling van de drie opties voor de toekomstige tariefstructuur hebben we vanuit een viertal perspectieven bekeken wat de consequenties voor het functioneren van de Nederlandse straattaximarkt zijn. Het gaat om de volgende perspectieven:

1. *Welvaartseconomisch perspectief*; wat zijn de verwachte consequenties voor de verwachte prijsontwikkeling in relatie tot gebruik en productiviteit van taxi's (in termen van winst/verlies van welvaart)?
2. *Consumentenperspectief*; wat zijn de verwachte consequenties voor (1) consumentenbescherming en (2) de transparantie van de tarieven?
3. *Ondernemersperspectief*; wat zijn de verwachte consequenties voor (1) de uitvoerbaarheid van de tariefstructuur in de dagelijkse praktijk en (2) de mogelijkheden om vrij te ondernemen en te innoveren.
4. *Overheidsperspectief*; wat is de verwachte bijdrage aan de doelstellingen van de wet/ mate van borging van de publieke belangen (veilig, betrouwbaar en betaalbaar taxivervoer), wat zijn de verwachte consequenties voor (1) handhaving en (2) reputatie van de (lokale) taximarkt?

8.4.3 Welvaartseconomisch perspectief: (gedeeltelijk) loslaten van de maximum tarieven leidt tot welvaartsverlies

De vraag die hier centraal staat is welke consequenties het gedeeltelijk (optie 2) of geheel (optie 3) vrijlaten van de tarieven hebben voor de verwachte prijsontwikkeling en gebruik en productiviteit van taxi's. De straattaximarkt karakteriseert zich door veel afnemers die niet vaak gebruik maken van de dienst[89] en voldoende aanbod (zeker in de grote steden). In het gebruik van de dienst zijn ze vooral prijsnemers, waarbij ze op de bestelmarkt (en dan vooral in de grote steden) steeds meer kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders met verschillende prijzen. De concurrentie op de opstapmarkt is heel beperkt, terwijl de concurrentie zich op de bestelmarkt aan het ontwikkelen is. Vooral in de grote steden treden nieuwe aanbieders in deze deelmarkt toe.

Als de tarieven in de huidige marktsituatie losgelaten worden, stijgen de tarieven zeer waarschijnlijk vanwege de beperkte mate van concurrentie. Alleen op onderdelen van de bestelmarkt waar veel gereden wordt met vaste tarieven (zoals Schiphol) of daar waar sprake is van veel concurrentie (met name in de grote steden), zullen de tarieven ongeveer gelijk blijven. We baseren ons hierbij enerzijds op eerder onderzoek[90] en gesprekken met vertegenwoordigers van de taxibranche en Zweden (zie ook kader 8.1). Ook het gegeven dat het maximumtarief vooral in de opstapmarkt richtinggevend werkt en veel aanbieders op of tegen het maximum aanzitten, draagt bij aan deze verwachting. Daar komt bij dat de Nederlandse tarieven in internationaal perspectief op dit moment al hoog zijn[91]. Verdere stijging van de tarieven is daarmee niet wenselijk.

Stijgende tarieven zullen naar verwachting leiden tot een groter aanbod (ondernemers treden toe omdat ze het gevoel hebben dat er geld verdiend kan worden) en een afnemende of hooguit gelijkblijvende vraag. De beschikbare ritten moeten dan over meer taxi's verdeeld worden. Dit leidt weer tot een afname van de productiviteit van taxi's en inkomensdaling voor chauffeurs. En als gevolg daarvan ontstaat een behoefte aan hogere tarieven. Onze conclusie is dat beide opties derhalve leiden tot welvaartsverlies, waarbij het welvaartsverlies in optie 3 het grootst is.

---

[89] Uit het consumentenonderzoek blijkt dat taxigebruikers gemiddeld 2-5 keer per jaar een taxi nemen.

[90] Zie onder meer SEO (2005) Marktwerking op de rit, het borgen van publieke belangen op de taximarkt en SEO (2008) Toekomst voor de taxi

[91] Zie bijvoorbeeld KNV Taxi visie 2025, Taxi: Vaste waarde in Mobiliteit, oktober 2015

8.4.4 Consumentenperspectief: (gedeeltelijk) loslaten zonder aanvullende maatregelen waarschijnlijk negatief voor consument

In optie 1 blijft de huidige maximumtariefstructuur in stand en blijven consumenten door de overheid beschermd tegen tarieven die boven het maximum liggen. In optie 2 blijven consumenten die een taxi nemen op standplaatsen beschermd tegen tarieven die boven het maximum liggen en in optie 3 is er geen consumentenbescherming meer voor de hoogte van tarieven en wordt van consumenten zelf verwacht een weloverwogen keuze te maken voor een taxi tegen een bepaalde prijs.

Wij verwachten dat het wegvallen van consumentenbescherming voor de opstapmarkt en delen van de bestelmarkt negatieve consequenties zal hebben. Juist op plaatsen waar er geen of weinig keuze is (kleinere steden en/of landelijke gebieden). Hetzelfde geldt voor plaatsen waar grote stromen (zakelijke) reizigers en toeristen komen (standplaatsen bij stations en/of Schiphol) en bij grote evenementen, gezien de eerder genoemde marktimperfecties van marktmacht en informatie-asymmetrie. Consumenten zijn in een dergelijke situatie niet in staat hun belangen zelfstandig te verdedigen en een redelijke prijs te bedingen.

Indien de overheid de tarieven loslaat, kan ze aanvullende maatregelen nemen om de positie van de consument te versterken. Te denken valt aan maatregelen gericht op het vergemakkelijken van het maken van een keuze en het vergroten van de transparantie van de tariefstructuur, zoals het stimuleren van duidelijke tariefinformatie op standplaatsen (via borden en/of tariefinformatie op de auto), het nemen van infrastructurele maatregelen als de standplaats alleen geschikt is voor het nemen van de voorste taxi, voorlichting en het voorschrijven van de tariefcomponenten waaruit het tarief dient te bestaan, zoals in Nieuw-Zeeland en Zweden. In onze ogen zullen deze maatregelen in onvoldoende mate leiden tot gewenste effecten als meer keuzegedrag en prijsdifferentiatie op de standplaatsen. Duidelijke tariefcomponenten en voorlichting zullen weliswaar de transparantie van, de bekendheid met en de onderlinge vergelijkbaarheid van tarieven vergroten. De in het verleden genomen infrastructurele maatregelen hebben niet tot grote veranderingen geleid op standplaatsen en zijn bovendien kostbaar. De vraag is ook of de fysieke ruimte aanwezig is om dergelijke infrastructurele aanpassingen door te voeren. Consumenten nemen nog steeds de voorste taxi op standplaatsen en de tarieven op de standplaats ontlopen elkaar nauwelijks. Dergelijke maatregelen zullen derhalve in onze ogen derhalve niet tot dezelfde positie van de consument leiden als wanneer deze met een maximumtarief wordt beschermd.

Wij verwachten dat er op standplaatsen altijd een vorm van tariefregulering benodigd blijft. Bij verdere afname van de opstapmarkt ten opzichte van de bestelmarkt zou dit in de toekomst wellicht op een andere en/of lichtere manier geregeld kunnen worden. Bijvoorbeeld door de landelijke tariefregulering af te schaffen en gemeenten de bevoegdheid te geven om tariefregulering te stellen via het TTO-beleid. Dit dient echter nader onderzocht te worden op het moment dat de veranderingen in de verhouding tussen opstapmarkt en bestelmarkt daadwerkelijk hebben doorgezet.

8.4.5 Ondernemersperspectief: kansen voor ondernemers bij loslaten tarief verschillend in opstap- en bestelmarkt

Het handhaven van de tariefstructuur in combinatie met maximale hoogtes voor de tariefcomponenten heeft geen consequenties voor de uitvoerbaarheid van de tariefregelgeving voor ondernemers. Dat wil niet zeggen dat er in de huidige tariefregelgeving geen issues spelen rondom uitvoerbaarheid. Zo speelt er onduidelijkheid rondom de interpretatie van een vaste prijsafspraak

(valt een tarief binnen een bandbreedte onder een vaste prijsafspraak?). Het (deels) loslaten van de tarieven zal in een overgangsfase naar de nieuwe situatie tot onduidelijkheid kunnen leiden voor ondernemers, chauffeurs (en wellicht ook consumenten). In optie 2 zal het hanteren van twee typen regelgeving in twee deelmarkten die door branche en door consumenten als één geheel worden beschouwd tot onduidelijkheid leiden. Aan de andere kant is met de recent ingevoerde uitzonderingsbepaling van de taxameterplicht al een stap in deze richting gezet, hoewel alleen de chauffeurs die uitsluitend op de bestelmarkt actief zijn hier gebruik van kunnen maken. Dit betreft (zeker in de grote stad) een beperkt aantal van de totale chauffeurs omdat ze vaak in beide markten actief zijn.

In theorie is de ruimte voor ondernemerschap het grootst in optie 3 omdat ondernemers in deze optie de tarieven helemaal zelf vast kunnen stellen en niet langer gehouden zijn aan de maximale hoogtes van de individuele voorgeschreven tariefcomponenten. Het is wel afhankelijk van het type ondernemer of die ruimte ook daadwerkelijk ingevuld wordt. We zien verschil tussen ondernemers die actief zijn op de straattaximarkt. Enerzijds zijn er ondernemers/chauffeurs die zich dynamisch door de opstapmarkt en bestelmarkt (en eventueel de contractmarkt) bewegen en activiteiten op de verschillende markten combineren. Deze ondernemers zijn over het algemeen (zeker in de grote steden) in staat een redelijk tot goed inkomen te verdienen. Anderzijds zien we ondernemers die vooral werken vanaf standplaatsen (opstapmarkt). Gezien de soms lange wachttijden op de plaatsen waar de vraag het grootst is, hebben deze ondernemers de meeste moeite een redelijk inkomen te verdienen. We verwachten echter niet dat het ondernemerschap bij deze groep ondernemers toeneemt wanneer de maximumtarieven worden losgelaten. Tegelijkertijd zien we ook binnen het huidige systeem van tariefregulering steeds meer initiatieven en innovatie opkomen. Deze ontwikkelingen richten zich vooral op de bestelmarkt en de grotere steden in Nederland. We verwachten dat dit zich de komende tijd verder zal doorzetten. Deze ontwikkelingen passen echter (grotendeels) binnen het huidige systeem. Hier zijn geen aanpassingen van de tariefregelgeving voor benodigd.

8.4.6 Overheidsperspectief: kwaliteit neemt niet automatisch toe bij loslaten tarieven

De doelstelling van de Taxiwet is het bieden van veilig, betrouwbaar en betaalbaar taxivervoer. Het huidige tariefsysteem draagt direct bij aan het onderdeel betaalbaarheid van het taxivervoer in die zin dat consumenten beschermd zijn tegen een tarief dat boven het maximum uitkomt. Verschillende partijen uit de taxibranche geven in dit onderzoek aan de maxima van de verschillende componenten te laag te vinden. Tegelijkertijd wordt de taxi als relatief duur gezien (ten opzichte van het buitenland[92] en in de ogen van de consument). Consumenten geven hierbij aan dat ze de prijs-kwaliteitverhouding voldoende vinden wanneer ze een taxi nemen. Andere partijen (bijvoorbeeld lokale overheden) geven aan geen goed beeld te hebben van de tariefhoogtes. Aangezien we verwachten dat de tarieven stijgen als ze worden losgelaten, verwachten we een negatief effect op de doelstelling van betaalbaarheid. Deze geldt in mindere mate voor optie 2 aangezien de tarieven dan alleen losgelaten worden op de bestelmarkt, waar consumenten door onderlinge vergelijking en keuze over het algemeen een beter geïnformeerde keuze kunnen maken.

Op de andere doelstellingen van de wet wordt vooral gestuurd via kwaliteitsregelgeving. Indirect kan de tariefregulering invloed hebben op de andere doelstellingen. Als door loslaten van de tarieven het aanbod toeneemt en de prijzen stijgen, neemt niet alleen de betaalbaarheid af, maar leidt dit ook tot

[92] Zie hiervoor bijvoorbeeld: KNV Taxi visie 2025, Taxi: Vaste waarde in Mobiliteit, oktober 2015

meer onduidelijkheid voor consumenten en meer onrust op de standplaatsen als de strijd om de taxiklant toeneemt.

Handhaving is ongeacht de optie voor toekomstige tariefregulering van essentieel belang voor een goede werking van de taximarkt. Slechts af en toe controleren op de gestelde regelgeving (in geval van optie 1 de maximumtarieven en in geval van optie 3 de eigen tarieven van de ondernemers) creëert onvoldoende prikkels om aan de regelgeving te voldoen. Voldoende capaciteit voor handhaving is extra van belang als de overheid kiest voor de introductie van een nieuw systeem en er een transitie benodigd is. Dit gezegd hebbende verwachten wij meer handhavingsproblemen in optie 2 en 3. In optie 2 kan er onduidelijkheid bestaan over of een rit nu wordt uitgevoerd op de opstapmarkt (met maximumtarieven) of op de bestelmarkt (vrije tarieven). In optie 3 verwachten we dat de verschillende tariefhoogtes (in eerste instantie) tot onrust en meer onduidelijkheid binnen de markt leiden.

Het is in het belang van lokale overheden, zeker in grote steden waar de straattaximarkt van enige omvang is, dat de taximarkt goed functioneert: een goede kwaliteit, voldoende aanbod (maar niet teveel), geen problemen rondom openbare orde en veiligheid en geen overlast van het rondrijden en stilstaan van taxi's. Steden verbinden (een deel van) hun reputatie aan de reputatie van de vervoersvoorzieningen in de stad waarbij het taxivervoer daar één van is. Gezien de eerder beschreven verwachtingen ten aanzien van aanbodstijging gecombineerd met tariefstijging bij het loslaten van de tarieven verwachten we een negatief effect.

8.5 Beoordeling samengevat

In tabel 8.2 is een schematisch overzicht gegeven van de beoordeling van de drie opties op de vier perspectieven. Er wordt gescoord met behulp van een *plus* (positieve effecten voor het criterium), een *min* (negatieve effecten voor het criterium) of een *nul* (geen/nauwelijks effecten).

Tabel 8.2: Beoordeling opties samengevat

Perspectief	Optie 1: Handhaven maximum tarieven in opstap- en bestelmarkt	Optie 2: Handhaven tarieven in opstapmarkt, vrijlaten tarieven in bestelmarkt	Optie 3: Vrijlaten tarieven in opstap- en bestel markt
Welvaartseconomisch			
Welvaart	o	o/-	-
Consumenten			
Consumentenbescherming	+	o	-
Transparantie	o	o/-	o/-
Ondernemers			
Uitvoerbaarheid regelgeving	o	o/-	o/-
Vrijheid van ondernemen	o	o/+	+
Overheid (Centraal & lokaal)			
Bijdrage aan doelstelling van de wet[93]	+	o	-
Handhaafbaarheid	+	o/-	o/-
Reputatie/ imago	o	-	-

93 Veilig, betrouwbaar en betaalbaar taxivervoer.

Uit bovenstaande beoordeling leiden wij af dat op dit moment het geheel vrijlaten van de tarieven in de opstap- en bestelmarkt (optie 3) en het handhaven van de tarieven in de opstapmarkt en het vrijlaten in de bestelmarkt (optie 2) slechter scoren dan het continueren van de huidige situatie waarin in de opstap- en de bestelmarkt de overheid de maximumtarieven vast stelt (optie 1).

In de straattaximarkt is sprake van marktimperfectie, deze imperfecties zijn het meest aanwezig in de opstapmarkt. In de dagelijkse praktijk bestaan bij standplaatsen nog steeds sociale en infrastructurele belemmeringen die de consument in zijn keuzevrijheid belemmeren. Het door de overheid vaststellen van een maximumtarief beschermt de consument in deze situaties. Het loslaten van de tarieven in de opstapmarkt leidt naar verwachting tot niet wenselijke situaties.

Bij bovenstaande beoordeling is het van belang voor ogen te houden dat de Nederlandse straattaximarkt uit een combinatie van opstapmarkt en bestelmarkt bestaat. Niet alleen de omvang van de straattaximarkt verschilt tussen de G4 en overige delen van Nederland, ook de verdeling tussen deze deelmarkten is in Nederland niet overal gelijk. Vooral in de grote steden (met name in de G4) is er sprake van een combinatie tussen beide markten. Buiten de G4 is de bestelmarkt dominanter ten opzichte van de opstapmarkt. De effecten van het vrijlaten van de tarieven in de bestelmarkt en het handhaven van de maximumtarieven in de opstapmarkt (optie 2) zijn daardoor verschillend als het gaat om de G4 en daarbuiten. In de G4 is er voldoende aanbod. Bovendien vindt toetreding van nieuwe innovatieve aanbieders vooral hier plaats. Consumenten op de bestelmarkt hebben in de G4 voldoende keuze tussen verschillende aanbieders en beschikken over voldoende middelen (apps, vergelijkingssites, e.d.) om een afgewogen keuze te kunnen maken. Het effect van het loslaten van de tarieven op de tariefhoogte is hierdoor naar verwachting beperkt en consumentenbescherming is derhalve minder van belang. In andere delen van Nederland waar de omvang van de bestelmarkt en daarmee samenhangend het aantal aanbieders beperkt(er) is, hebben consumenten op de bestelmarkt veel minder keuzemogelijkheden. De consument heeft hier op de bestelmarkt net als in de opstapmarkt behoefte aan bescherming van de overheid om zijn belangen te verdedigen en een redelijke ritprijs te bedingen.

Daarnaast kan het voeren van twee typen tariefbeleid (één voor de opstapmarkt en één voor de bestelmarkt) leiden tot onduidelijkheid bij zowel de ondernemer als de consument. Omdat de opstap- en bestelmarkt vooral in de grote steden nauw verweven zijn, zal dit vooral in de grote steden spelen. Deze onduidelijkheid kan worden weggenomen door bijvoorbeeld duidelijke tariefinformatie op standplaatsen of andere vormen van voorlichting over de verschillende tariefsystemen te verschaffen. Dit is in de praktijk de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid en zal, zeker in de G4, een nauwe samenwerking vragen tussen nationale en lokale overheid. In de opstapmarkt (zowel in de grote stad als in kleinere steden) zijn de marktimperfecties het meest aanwezig.

Alles overziende scoort binnen de scope van dit onderzoek het handhaven van het maximumtarief voor zowel de opstap- als ook de bestelmarkt beter dan het gedeeltelijk of geheel vrijlaten van de tarieven.

9 Conclusies

Dit onderzoek beantwoordt de vraag hoe de in 2012 ingevoerde tariefstructuur werkt. Dit onderzoek evalueert de werking van vier belangrijke elementen van de tariefstructuur; de tariefsopbouw, het maximumtarief, de jaarlijkse indexering en de taxameter. Daarnaast is onderzocht of er gronden te vinden zijn om het bestaande overheidsingrijpen op dit deel van de taximarkt te veranderen. Alles overziende komen de volgende conclusies uit dit onderzoek naar voren:

1. **De huidige tariefopbouw hoeft niet te worden aangepast, ondanks dat deze voor de consument minder transparant is.**
   De huidige tariefstructuur in het straattaxivervoer heet *het dubbeltariefsysteem*. Dit systeem bestaande uit een start-, kilometer- en tijdtarief functioneert goed. De driedelige opbouw draagt bij aan een betere risicoverdeling tussen klant en ondernemer in geval van vertraagde ritten en/of omleidingen dan de vorige tariefstructuur (die bestond uit twee componenten; een start- en kilometertarief). Weliswaar worden in het huidige systeem alle tariefcomponenten achteraf op de ritbon vermeld, voorafgaand aan de rit is het voor de consument lastig om de hoogte van de ritprijs in te schatten. Uit dit onderzoek komt echter naar voren dat de consument met name geïnteresseerd is in de totaalprijs voor de rit en nauwelijks in de afzonderlijke tariefcomponenten. Consumenten zijn slecht bekend met de nieuwe tariefstructuur en voor de totstandkoming van het tarief wordt vertrouwd op de taxameter en bescherming vanuit de overheid via het maximumtarief. Ondernemers zijn, gezien de verbeterde risicoverdeling, tevreden met de werking van de huidige tariefopbouw.

2. **Het maximumtariefsysteem beschermt de consument tegen te hoge tarieven en ondernemers maken (nog) weinig gebruik van de ruimte onder het maximum.**
   Omdat consumenten in de opstapmarkt niet goed in staat zijn om vooraf de ritprijs goed in te schatten, dan wel via onderhandelingen een redelijke ritprijs te bedingen, wordt de ritprijs vaak bepaald met behulp van een meelopende meter. Ook in de bestelmarkt wordt nog regelmatig op de meter gereden. Het maximumtarief beschermt in deze gevallen de consumenten tegen te hoge tarieven.
   Ondernemers hebben weliswaar de mogelijkheid om onder het maximum op tarief te concurreren, maar vooral in de opstapmarkt (en in de bestelmarkt wanneer op de meter wordt gereden) zien we dat het maximumtarief gehanteerd wordt als het feitelijke tarief. Veel ondernemers rijden op of rond het maximum, waardoor er weinig sprake is van tariefconcurrentie.
   In de bestelmarkt neemt de keuzemogelijkheid (onder andere door de opkomst van apps, vergelijkingssites, e.d.) voor consumenten wel steeds verder toe. Dit heeft een positief effect op de mate van keuzevrijheid en tariefconcurrentie binnen deze markt. Daarnaast wordt er in deze markt meer gereden op vaste (vooraf overeengekomen) ritprijzen (bijvoorbeeld voor Schipholvervoer).

3. **Jaarlijkse indexering van de tarieven is logisch in geval van landelijk vastgestelde maximumtarieven, maar de gehanteerde indexeringssystematiek sluit niet aan bij die van het openbaar vervoer.**
   Sinds 2010 worden de maximumtarieven voor straattaxi weer geïndexeerd. De behoefte aan indexatie is een gevolg van verandering in kosten van dienstverlening. Dat tarieven

worden geïndexeerd is derhalve goed te verdedigen. De vraag is meer; welke indexatiemethode wordt gevolgd? Bij de introductie van de indexering bestond er een keuze tussen twee indexeringsmethodieken: de NEA-index (specifieke index voor taxibranche) of de samengestelde OV-index (reguliere OV-index voor al het OV). De overheid heeft in het verleden gekozen voor toepassing van de samengestelde OV-index, zodat de indexering in het (straat)taxivervoer aansluit op de indexering van de tarieven in het openbaar vervoer. De samengestelde OV-index wordt op dit moment echter nog uitsluitend toegepast in het taxivervoer. Het openbaar vervoer gebruikt inmiddels een andere index, namelijk de Landelijke Tarieven Index (LTI-index). Het gebruik van verschillende indexeringsmethodieken voor straattaxivervoer[94] en openbaar vervoer betekent dat niet voldaan wordt aan de gehanteerde argumentatie bij de keuze voor de indexeringsmethodiek: gelijke ontwikkeling van tarieven in het taxivervoer en het openbaar vervoer[95].

4. **Zowel consumenten als ondernemers zijn tevreden met de huidige taxameter; alternatieven voor de taxameter zijn juridisch niet haalbaar en er is geen aanleiding om de frequentie van de jaarlijkse keuring te veranderen.**
De taxameter wordt gezien als adequaat middel waarmee de garantie wordt geboden dat de ondernemer een redelijke ritprijs in rekening brengt en de consument niet te veel betaalt. Zowel consumenten als ondernemers (met name in de opstapmarkt) hechten aan de aanwezigheid van een (herkenbare) meter. Alternatieven voor de taxameter (meters op basis van gps, apps, e.d.) passen op dit moment (nog) niet binnen de huidige Europese regelgeving.
De taxameter wordt jaarlijks gekeurd door het NMi of door één van de erkende servicebedrijven. De keuring vindt jaarlijks plaats vanwege de fraudegevoeligheid van de taxameter. Omdat veel taxiondernemers de jaarlijkse keuring van de taxameter laten samenvallen met het reguliere onderhoud en de kosten van de keuring beperkt zijn (circa 50 – 75 euro per taxameter) is er geen aanleiding om de frequentie van de keuringen aan te passen.

5. **Overheidsingrijpen is nog steeds gerechtvaardigd. Alternatieven waarin het vrijlaten van de tarieven geheel of gedeeltelijk worden overwogen scoren lager dan het handhaven van het maximumtarief voor zowel de opstapmarkt als ook de bestelmarkt.**
Het is verdedigbaar om de overheidsinterventie ten aanzien van tarieven in de Nederlandse straattaximarkt te continueren: er is sprake van marktimperfecties. In de opstapmarkt (zowel in de grote stad als in kleinere steden) zijn de marktimperfecties het meest aanwezig. In de dagelijkse praktijk bestaan bij standplaatsen nog steeds sociale en infrastructurele belemmeringen die de consument in zijn keuzevrijheid belemmeren. Het door de overheid vaststellen van een maximumtarief beschermt de consument in deze situaties.
In de bestelmarkt in de grote steden is sprake van (opkomende) marktwerking. De

---

[94] In de contractmarkt wordt veelal de NEA-index toegepast.

[95] Zie bijvoorbeeld Regeling tot wijziging van de Regeling maximumtarief en bekendmaking tarieven taxivervoer in verband met de aanpassing van het maximumtarief als gevolg van indexering, Staatscourant 2010 nr. 6745, 3 mei 2010 *"Gelet op de transparantie, robuustheid en de marktrelevantie van deze index in het kader van vervoer van consumenten, wordt deze index ook voor taxivervoer toegepast."*

noodzaak van tariefregulering neemt in deze deelmarkt af (vooral in de grote steden; in kleinere steden en landelijke gebieden werkt de markt minder). De bestelmarkt is echter nauw verweven met de opstapmarkt, zeker in de grote steden. Aanbieders bewegen zich dynamisch door de deelmarkten heen en consumenten zijn zich ondanks het verschillende afwegingsproces lang niet altijd bewust van het onderscheid tussen beide deelmarkten. Het voeren van twee typen tariefbeleid (één voor de opstapmarkt en één voor de bestelmarkt) kan daardoor leiden tot onduidelijkheid bij zowel de ondernemers als de consument. Bovendien bestaan er binnen de huidige regelgeving al mogelijkheden om bijvoorbeeld vaste prijsafspraken te maken.
Het geheel vrijlaten van de tarieven komt weliswaar tegemoet aan de wens van diverse ondernemers, maar eerder onderzoek en onder meer de ervaringen in Zweden wijzen echter op de grote kans dat de tarieven zullen stijgen. Ook gesprekken met vertegenwoordigers uit de taxibranche die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd wijzen in deze richting. Stijgende tarieven leiden naar verwachting tot een groter aanbod en een afnemende of hooguit gelijkblijvende vraag. De beschikbaarheid van een te groot aanbod vergroot de kans op negatieve effecten voor de consument (onveiligheid), voor de ondernemer (te weinig ritten en dus een moeilijke financiële positie[96]) en voor de openbare orde en veiligheid (rondrijdende taxi's zonder klanten; bezetting van parkeerplekken; 'vechten om een rit'). Het handhaven van de maximumtarieven voor zowel de opstapmarkt als ook de bestelmarkt voorkomt deze negatieve effecten.

[96] Het verleden leert dat toename van het aanbod bij gelijkblijvende vraag in de (straat)taximarkt doorgaans niet leidt tot daling van de prijzen en/of faillissementen of een shake-out van taxichauffeurs. Het aanbod blijft veelal constant en men neemt genoegen met minder productiviteit. Zie bijvoorbeeld SEO 2005.

10 Advies

De tariefstructuur voor het straattaxivervoer bestaat uit een maximumtarief, een tariefsopbouw (bestaande uit een starttarief, een bedrag per gereden kilometer en een bedrag per minuut van de duur van de taxirit) en een jaarlijkse indexering. Deze tariefstructuur vormt een belangrijk onderdeel van de bredere taxiregelgeving die de overheid inzet. Vanuit de overheid is de wens uitgesproken voor deregulering van de taximarkt, waar dat verantwoord kan. Het gewenste eindbeeld daarbij is een kwalitatief hoogwaardige taximarkt; een markt die zelf de veiligheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van het taxivervoer van de reiziger borgt[97]. In de afgelopen jaren zijn er de nodige veranderingen doorgevoerd in de bredere taxiregelgeving. Zo zijn er door de jaren verschillende tariefstructuren gehanteerd, is de boordcomputer ingevoerd en hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen aanvullende kwaliteitseisen te stellen. Daarnaast zijn verschillende regels vereenvoudigd (zoals recent de uitzondering van de taxameterplicht voor besteld vervoer). Onderhavige studie evalueert het onderdeel tariefstructuur, aangevuld met de ervaringen met de taxameter. De focus ligt daarbij op het straattaxivervoer; voor de contractmarkt bestaat geen landelijke tariefregulering. De straattaximarkt beslaat ongeveer 20% van de totale Nederlandse markt. De overige 80% van de markt komt voor rekening van de contractmarkt. In de contractmarkt wordt de vaststelling van tarieven overgelaten aan het samenspel tussen opdrachtgevers (voornamelijk overheden) en aanbieders (taxibedrijven). Het principe van aanbesteden zorgt in deze markt niet zelden voor een dynamiek waarin partijen voor een (te) lage prijs inschrijven om de winkans te maximaliseren. De effecten hiervan zijn in de ontwikkelingen op deze markt terug te vinden (prijsdruk, faillissementen, e.d.). Alhoewel deze effecten vervelend zijn voor de direct betrokkenen en van invloed zijn op de werking van de totale taximarkt, vallen ze buiten de scope van dit onderzoek.

De taximarkt is in de praktijk geen homogene markt: de deelmarkten vertonen onderlinge verschillen maar zijn ook nauw met elkaar verbonden. Dit maakt overheidsinterventie op de gehele taximarkt ingewikkeld. Op dit moment kent de taximarkt afzonderlijke tariefregulering voor de straattaximarkt. Omdat veel taxiondernemers actief zijn in zowel de straattaxi- als contractmarkt, is het van belang de taximarkt als één geheel te beschouwen en in samenhang te bezien. Binnen de straattaximarkt is de verwevenheid tussen de opstap- en bestelmarkt nog groter. Veel ondernemers bewegen zich dynamisch door de markten heen en consumenten zijn zich er vaak niet van bewust dat er een onderscheid bestaat tussen de deelmarkten.

In dit hoofdstuk verwoorden wij ons advies en benadrukken we dat we ons goed bewust zijn van het feit dat de tariefstructuur een onderdeel is van een goed werkende taximarkt. Aanpassingen in deze structuur dienen dan ook vanuit de integrale visie van het Ministerie doordacht te worden om zodoende zo veel mogelijk bij te dragen aan het gevoel van rust en stabiliteit binnen de taximarkt en de positie van de consument.

In dit advies gaan we in op de vraag of en hoe die overheidsinterventie in de tariefstructuur gerechtvaardigd is. We beantwoorden de hoofdvraag: *moet de huidige structuur met het dubbeltariefsysteem en de daarvoor geldende maximumtarieven in stand blijven?*

---

[97] Tweede Kamer vergaderjaar 2014-2015, Evaluatie Taxibeleid, brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 5 mei 2015 31521, nr.88.

Hoofdadvies: houd huidige tariefstructuur *voorlopig* in stand
Gezien het feit dat de opstap- en bestelmarkt in de grote steden nauw met elkaar verweven zijn en worden ervaren als één markt adviseren we de tariefregulering voor de gehele straattaximarkt (dus zowel voor de opstap- als de bestelmarkt) *voorlopig* in stand te houden. Dit vooral om de consument te beschermen tegen te hoge tarieven.

De verschuiving van de opstapmarkt naar de bestelmarkt en de toenemende mate van ondernemerschap binnen de bestelmarkt vindt daarbij in eerste instantie plaats binnen het bestaande systeem van (tarief)regulering. Aangezien we op dit moment nog in de beginfase van deze ontwikkelingen zitten en de effecten nog niet goed zijn te overzien, adviseren wij om over een periode van (zeg) 5 jaar te bezien of de huidige tariefregulering nog aansluit bij de kenmerken en inrichting van de straattaximarkt op dat moment.

Loslaten van tarieven leidt tot verlies aan welvaart
Het nu loslaten van de tarieven zal in onze ogen niet tot een verbetering van de werking van de taximarkt leiden. De verwachte tariefstijging en de daarmee samenhangende toename van het aanbod (terwijl er nu zeker in de grote steden al voldoende aanbod aanwezig is) leidt in combinatie met een afnemende of hooguit gelijkblijvende vraag tot welvaartsverlies ten opzichte van de huidige situatie. De kans op negatieve effecten voor de consument (onveiligheid), de ondernemer (te weinig ritten en dus een moeilijke financiële positie) en de openbare orde en veiligheid (rondrijdende taxi's zonder klanten; 'vechten om een rit') neemt toe bij een te groot aanbod. Aanvullende maatregelen rondom bijvoorbeeld standplaatsen zullen in onze ogen niet tot een voldoende sterke positie van de consument leiden.

Keuzevrijheid en prijsconcurrentie voor consumenten nemen niet toe op de opstapmarkt; op de bestelmarkt is dit in ontwikkeling
Wij verkiezen derhalve tariefregulering met een systeem van maximumtarieven vooral in de opstapmarkt boven vrije tarieven. Consumenten hebben in de opstapmarkt soms beperkte keuze (in kleinere steden), maar vaker een zeer beperkte keuzevrijheid. Op standplaatsen in de grote steden ervaren consumenten (nog steeds) belemmeringen om een goede geïnformeerde keuze te kunnen maken. Dit geldt ook voor toeristen die veelvuldig gebruik maken van taxi's. Zij zijn vaak niet in staat om vooraf een redelijke inschatting te maken van de ritprijs.

In de bestelmarkt zijn maximumtarieven steeds minder van belang, gezien de toenemende concurrentie intensiteit op deze markt. Steeds meer aanbieders hanteren tarieven die liggen onder het maximum (bijvoorbeeld vaste tarieven op bepaalde trajecten). Bovendien treden er steeds meer nieuwe aanbieders toe met concurrerende tarieven. Echter, ook op deze markt is er vanuit een landelijk perspectief niet altijd voldoende keuze (in landelijke gebieden is er ook binnen de bestelmarkt sprake van een beperkt aanbod).

Ervaringen uit het buitenland leren dat het loslaten van tarieven leidt tot stijging van het aanbod en dat daling van de tarieven uitblijft.
Buitenlandse ervaringen zijn in aantal en omvang beperkt[98], want er zijn slechts een paar landen waar de (maximum)tariefhoogte niet is gereguleerd of waar de tarieven zijn losgelaten. In Zweden zijn de tarieven na deregulering harder gestegen dan het consumentenprijsindexcijfer en in Nieuw-Zeeland

[98] De ervaringen met deregulering die zijn opgedaan betreffen vooral ervaringen met veranderingen in regulering van het aanbod en een andere tariefstructuur (met maximumtarieven of vaste tarieven). Zie bijvoorbeeld SEO 2005 en 2008, maar ook een rapportage van de OECD gepubliceerd in 2008 taxi services regulation and competition

zijn de tarieven na de introductie slechts in bepaalde grote steden gedaald. Deze landen zijn bovendien ook niet helemaal vergelijkbaar met Nederland aangezien een tekort aan aanbod van taxi's een belangrijke aanleiding was om te dereguleren en de tarieven los te laten; dit is in Nederland niet aan de orde.

Hieronder werken we het hoofdadvies uit naar deeladviezen op de vier specifieke elementen van de huidige tariefregulering: tariefstructuur, hoogte van de maximumtarieven, indexering en de taxameter.

1. *Tariefstructuur: behoud drie componenten, geef hierover voorlichting*
   Wij adviseren de huidige tariefopbouw die bestaat uit de drie componenten: starttarief, tarief per kilometer en tijdstarief te handhaven. De tariefstructuur functioneert naar tevredenheid van betrokken partijen en de opbouw verbetert de risicoverdeling tussen ondernemer en consument. De vorige tariefstructuur bestaande uit een starttarief en een kilometertarief was wel iets transparanter voor de consument maar uit de dagelijkse praktijk blijkt dat de consument vooraf hoofdzakelijk inzicht wil in de totale ritprijs en niet kijkt naar de afzonderlijke tariefcomponenten. Uit het consumentenonderzoek komt naar voren dat consumenten niet bekend zijn met de tariefstructuur. Wij vinden dat de bekendheid met de tariefstructuur verbeterd kan worden. De consument maakt immers zelf de keuze om een straattaxi te nemen. We adviseren derhalve de overheid en de ondernemers om consumenten voor te lichten over de tariefstructuur en de keuzes die consumenten hebben bij het nemen van een taxi.

2. *Maximumtarieven: behoud maximumtarieven, verduidelijk regels rondom vaste prijzen en monitor of de hoogte van de verschillende componenten nog aansluit op de werking en de inrichting van de markt.*
   Wij adviseren het systeem van maximumtarieven voor de drie componenten op dit moment te handhaven. Dit biedt de consument de bescherming dat een redelijke prijs wordt betaald voor de rit die niet hoger is dan de gestelde maxima in het geval er niet vooraf een ritprijs wordt overeengekomen. Dit is vooral van belang voor de opstapmarkt, die zich hoofdzakelijk afspeelt in de grote steden. Op de bestelmarkt zien we dat er vaste prijsafspraken worden gemaakt tussen taxichauffeur en klant. Veel consumenten maken op dit moment echter nog gebruik van de taxameter voor bestelde ritten. Het maken van vaste prijsafspraken zal naar verwachting toenemen als gevolg van de afschaffing van de taxameterplicht voor chauffeurs die alleen actief zijn op de bestelmarkt en uitsluitend werken met vaste prijsafspraken. Ook hanteren taxichauffeurs vaste tarieven voor bepaalde trajecten (zoals Schipholvervoer). Die zijn over het algemeen lager dan wanneer het tarief volgens de maximumtariefsystematiek zou zijn berekend. Er bestaat tussen overheid en branche overigens nog wel onduidelijkheid over de precieze betekenis van een vaste prijsafspraak: is vast ook vast of kan (de bovenkant van) een bandbreedte ook gelden als vaste prijsafspraak? Het Ministerie van IenM kan hier meer duidelijkheid verschaffen aan zowel de taxibranche als taxigebruikers. Deze duidelijkheid is ook van belang voor de effectiviteit van de handhaving.

   Bij dit advies is het van belang dat de overheid periodiek bepaalt of de hoogte van de verschillende componenten nog aansluit op de werking en inrichting van de taximarkt. We vragen hierbij aandacht voor twee aspecten. Ten eerste kwam in het onderzoek de discussie

naar voren wat de 'juiste' hoogte van de tarieven is. Sommige gesprekspartners gaven aan dat ze prima uit de voeten konden met de huidige hoogte van de maximumtarieven. Anderen gaven aan dat de tarieven te laag waren. Hierbij bestaat verschil tussen landelijk gebied (hoger starttarief vanwege langere aanrijtijden) en stedelijk gebied (laag starttarief om zo voldoende vraag te houden naar korte ritten) waarneembaar. Omdat er niet zoiets bestaat als een gemiddelde taxichauffeur of gemiddelde taxirit is het beslechten van de discussie over de hoogte van de tarieven geen sinecure. Het gaat er derhalve om dat de overheid een duidelijk beeld voor ogen heeft over de doelstellingen van het maximumtarief en periodiek bekijkt of het tarief nog aansluit op de werking van de markt. Dit wil zeggen; het tarief werkt niet (te) beperkend voor ondernemers, draagt bij aan evenwicht in het aanbod en borgt de betaalbaarheid van taxivervoer.
Ten tweede blijken uit deze evaluatie de verschillen tussen de straattaximarkt in de grote steden en daarbuiten. De situatie in de G4 is door de aanwezigheid van een substantiële opstapmarkt anders dan in de rest van Nederland. We verwachten dat de ontwikkelingen in de bestelmarkt de komende jaren zeker in de grote steden verder doorzetten. Dit vraagt om de effecten hiervan op de opstap- en bestelmarkt vooral in de grote steden blijvend te monitoren. Het handhaven van de tariefstructuur is daarmee niet in beton gegoten. Mogelijkheden voor differentiatie van tarieven (bijvoorbeeld op basis van geografie of omgevingsfactoren) en de rol en het belang van de lokale overheden in het totale (lokale/regionale) taxibeleid zullen continue afgewogen moeten worden tegen de roep uit de sector om rust en continuïteit[99].

3. *Indexering: pas OV-index consequent toe of grijp terug op de NEA-index*
Wij adviseren de indexeringsmethodiek aan te passen. Uitganspunt bij het vaststellen van de methodiek was dat de tariefontwikkeling in het taxivervoer overeenkwam met de tariefontwikkeling in het openbaar vervoer, omdat taxivervoer een aanvulling is op het openbaar vervoer. Op dit moment wordt de samengestelde OV-index echter uitsluitend toegepast in de taximarkt. Indien de overheid het genoemde uitgangspunt blijvend wil hanteren dan is het logisch om aan te sluiten bij de indexeringsmethodiek die nu wordt toegepast voor de OV-tarieven (de LTI-index). Indien de overheid hier niet langer voor kiest dan is het meer voor de hand liggend de NEA-index te gebruiken. In de bepaling hiervan wordt de kostenstructuur van de taxibranche zelf meegenomen. De angst dat de NEA-index vanuit de taxibranche (omhoog) beïnvloed wordt omdat de taxi-cao hierin meegenomen wordt, vinden wij niet gegrond. Dit gezien het feit dat de maximumtarieven uitsluitend van toepassing zijn op de straattaximarkt. De straattaximarkt beslaat ongeveer 20 procent van de totale taximarkt en de contractmarkt de overige 80 procent. Ondernemers binnen de contractmarkt zijn er niet bij gebaat om een hoge taxi cao af te sluiten vanwege hoge loonkosten in een markt die onder financiële druk staat. De kans dat er om deze reden een (extra) hoge taxi cao wordt afgesloten achten we niet reëel.

---

[99] Een stap verder gaat het verkennen van de mogelijkheid om de G4 gemeenten een grotere rol te geven in het vaststellen van de tarieven. Differentiatie op basis van geografie en omgevingsfactoren komt in andere sectoren ook voor; in bijvoorbeeld de vastgoedmarkt is het volledig geaccepteerd dat een prijs voor een woning van 100 m2 in Amsterdam veel hoger ligt dan de prijs voor dezelfde type woning in bijvoorbeeld Assen. In de taximarkt is er op dit moment binnen de huidige tariefstructuur geen verband tussen de taxiprijs en de geografische kenmerken. Tegelijkertijd zijn aan dergelijke maatregelen ook nadelen verbonden. Dus dat vereist zorgvuldig afwegen van voor- en nadelen. In bijlage 11.3 staat een aantal voor- en nadelen van tariefbeleid op de verschillende overheidsniveaus uitgewerkt.

4. *Taxameter: handhaaf huidige regels en behoud jaarlijkse keuring*
   We adviseren het verplicht gebruiken van de taxameter te handhaven volgens de huidige regelgeving. Uit het onderzoek komt naar voren dat de (herkenbare) meter een consument voldoende inzicht geeft in hoe de ritprijs tot stand komt en hiermee de garantie biedt dat een redelijke ritprijs betaald wordt. Het gebruik van de meter neemt na afloop van de rit ook discussie weg tussen ondernemers en consumenten over de redelijkheid van de ritprijs. Door het continueren van de taxameterverplichting worden reizigers op straat niet afhankelijk gemaakt van technologische hulpmiddelen om bijvoorbeeld informatie over tarieven te achterhalen[100]. Bovendien passen alternatieven voor de taxameter (apps, meters op basis van gps, e.d.) momenteel niet binnen de Europese regelgeving.
   De jaarlijkse keuring van de taxameter kan gehandhaafd blijven. Deze leidt niet tot onevenredig grote lasten en is in het kader van de handhaving wel van belang. Met ingang van 1-1-2016 is de taxameter niet langer verplicht voor taxi's die uitsluitend actief zijn op de bestelmarkt en werken met vaste ritprijzen[101]. We adviseren de effecten van deze uitzonderingsbepaling een jaar na invoering te evalueren.

[100] Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31521, nr. 96

[101] Staatscourant 2015, nr. 44664, 9 december 2015

11 Bijlagen

11.1 Doel en opzet consumentenonderzoek

In samenwerking met TNS NIPO is een consumentenonderzoek uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de ervaringen van consumenten bij het nemen van een taxi. Er is een enquêteonderzoek gehouden onder een representatieve doelgroep van Nederlanders van 16 jaar en ouder die in de afgelopen 12 maanden gebruik hebben gemaakt van een taxi. Door het houden van een digitale enquête wordt een brede uitsnede verkregen van de maatschappij. In het onderzoek is de doelgroep onderverdeeld naar taxivorm en type gebied.

Taxivorm
Er is in het onderzoek onderscheid gemaakt in drie type taxi's:
1. *Straattaxi*: een taxi vanaf een standplaats of een taxi die wordt aangehouden op straat
2. *Besteltaxi*: een taxi die telefonisch of via een digitaal kanaal (website, app, e.d.) wordt besteld
3. *Contractvervoer*: een taxi voor bepaalde groepen reizigers (zoals ouderen, leerlingen, mensen met een beperking) die meestal van tevoren is geregeld. Voorbeelden: regiotaxi, WMO-vervoer, AWBZ-vervoer, leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer, Valys vervoer.

Gebieden
Er zijn voor het onderzoek 3 type gebieden gedefinieerd:
1. Stedelijk gebied met TTO (gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag)
2. Stedelijk gebied zonder TTO (overige steden in Nederland)
3. Landelijk gebied (overige plaatsen in Nederland).

Combinatie van de verschillende taxivormen en gebieden resulteert in de volgende 9 subgroepen:

Vorm	Regio		
	Stedelijk gebied zonder TTO	Stedelijk gebied met TTO	Landelijk gebied
Straattaxi	1	2	3
Besteltaxi	4	5	6
Contractvervoer	7	8	9

Voor het onderzoek is een disproportionele steekproef van taxigebruikers getrokken. De steekproef is daarbij samengesteld met gelijke aantallen respondenten per subgroep. De respondenten zijn via de email uitgenodigd met daarin een directe link naar de online vragenlijst.

Het veldwerk heeft gelopen van 23 oktober t/m 1 november 2015. In totaal zijn er n=1520 respondenten uitgenodigd en hebben er n=1086 respondenten de vragenlijst ingevuld (responspercentage van 71%).

Respons per groep:

Vorm	Regio		
	Stedelijk gebied zonder TTO	Stedelijk gebied met TTO	Landelijk gebied
Straattaxi	154	171	55
Besteltaxi	155	128	84
Contractvervoer	175	86	78

De resultaten van het enquêteonderzoek zijn herwogen op de achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, huishoudgrootte en hoogst voltooide opleiding) en naar de verhouding van taxigebruikers over de negen subgroepen. De resultaten van het hoofdonderzoek zijn hiermee representatief voor het taxigebruik in Nederland op persoonsniveau.

De verdeling van de resultaten onder de verschillende type taxigebruikers is als volgt:

	Aandeel in onderzoek
Straattaxi	35%
Besteltaxi	47%
Contractvervoer	18%

Kanttekeningen onderzoek
Hoewel geprobeerd is om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van de ervaringen van consumenten met taxivervoer binnen Nederland zijn er enkele kanttekeningen bij het onderzoek te plaatsen waar rekening mee is gehouden bij het analyseren van de resultaten:

- Er zijn uitsluitend consumenten bevraagd die in het afgelopen jaar gebruik hebben gemaakt van een taxi. De ervaringen van consumenten die om bepaalde reden hebben afgezien van het gebruik van een taxi zijn niet meegenomen in dit onderzoek.
- Het onderzoek is gehouden onder inwoners van Nederland. De ervaringen van buitenlandse toeristen zijn daardoor niet meegenomen in het onderzoek.
- Respondenten zijn geselecteerd (en toegewezen aan een bepaalde markt) op basis van de laatste rit. De respondent is specifiek gevraagd antwoorden te verschaffen voor de desbetreffende markt. Indien de consument echter in het dagelijks leven voornamelijk gebruik maakt van een ander type taxi dan worden de algemene vragen waarschijnlijk (onbewust) minder specifiek voor de desbetreffende deelmarkt beantwoord.

11.2 Lijst van gesprekspartners

Interviews		Gesprekspartners
Branchevertegenwoordigers en taxiaanbieders		
1	KNV Taxi	Hubert Andela, Jantine Vochteloo
2	Stichting Taxibelangen Nederland	Paul Dijkhuizen, Rex Urban
3	Sociaal Fonds Taxi	Henk van Gelderen
4	Sessie leden KNV (aanwezig: TCA, UTC, PDDA, HTMC, RTC)	Richard Olling, Marcel Chandrikapersad, Eric Camerlink, Frans Krul, Sjaak de Winter, Richard van der Veen
5	Taxi Centrale Amsterdam (TCA)	Richard van der Veen, Richard Olling
6	TTO ondernemers Amsterdam	STA, Taxi Direct, Taxi Electric, AMS, Staxi, TCA, Taxistad, BBF/TCS, Aemstel Taxi
7	St Job Rotterdam	Mike van Wanum
8	RTR Rotterdam	Ergun Duran
9	Taxibedrijf Van Bommel Venlo	Jan van Bommel
10	Taxibedrijf Van Alebeek Den Bosch	Dhr. Van Alebeek
11	DVG personenvervoer	Mark Weinholt
12	Uber	Niek van Leeuwen
Decentrale overheden		
13	Gemeente Amsterdam (straattaxi)	Geert de Jong
14	Gemeente Eindhoven (straattaxi)	Alex Postema
15	Gemeente Utrecht (contractvervoer)	Arjan Koerts
16	Gemeente Den Haag (contractvervoer)	Erik Mulders
17	Provincie Zeeland, Vervoerscentrale Zeeland	Frans Langevelde, Simon van Hoeven
Overheidsinstanties		
18	ILT	Ferry van Wijnen
19	Nederlands Meetinstituut	Paul Kok, Cock Oosterman
20	Ministerie van EZ	Martin Bakker, Rita Quartel
21	Ministerie van VWS	Koen Pijnenborg
22	Belastingdienst	Peter van Veen
23	HBJZ	Atsert Walsweer
24	DOVA	Willem Bottenberg
Belangenorganisaties		
25	Rover	Lysbeth van der Kroon
Overig		
26	TaxiID	Jaap Koeman
27	Gogido	Paul Pietersen
28	Schiphol, Stichting Taxi Controle	Ferry Jongkind en Steven Verspaget
29	TaxiPro	Bart Pals
30	Svenska Taxiförbundet (Zweden)	Anders Berge

ABEL

11.3 Niveau van overheidsinterventie

In deze bijlage worden kort de voor- en nadelen van het stellen van tariefbeleid op de desbetreffende niveaus uiteengezet en wordt ten slotte bekeken welk beleidsniveau passend is voor de taxiregulering. Het beleid kan op 3 niveaus gemaakt worden:

- *Landelijk niveau*; het taxibeleid (tav tarieven) is in alle Nederlandse gemeenten gelijk. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het vormgeven, uitvoeren en handhaven van het beleid.
- *G4[102] niveau*; De Nederlandse straattaximarkt speelt zich met name af binnen de 4 grote steden. Het kan daarom verstandig zijn om tariefbeleid binnen de G4 op gemeentelijk niveau (via de TTO-bevoegdheid) te stellen. De vier gemeenten zijn bevoegd om (indien benodigd) afzonderlijk tariefbeleid vorm te geven en te handhaven. Indien de gemeente er niet voor kiest om gemeentelijk tariefbeleid te voeren, dan is het landelijk beleid van kracht. Buiten de G4 is landelijk beleid van kracht.
- *Gemeentelijk niveau*; elke gemeente is vrij om haar eigen tariefbeleid vast te stellen. Indien een gemeente er niet voor kiest om taxibeleid in te voeren dan is er in het desbetreffende gebied geen tariefregulering van kracht. Ondernemers zijn dan vrij om zelf invulling te geven aan de inrichting van haar taxidiensten en de bijbehorende tarieven.

De voor- en nadelen van de verschillende beleidsniveaus worden op de volgende pagina in tabelvorm weergegeven.

[102] Bestaande uit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Tabel 11.1: Overzicht voor- en nadelen verschillende beleidsniveaus

Beleid	Voordelen	Nadelen
Landelijk	• Transparant voor consument • Transparant voor taxichauffeur • Eenvoudig te handhaven.	• Het ministerie staat op afstand van taximarkt • Beleid sluit niet altijd aan op lokale situatie • Problematiek speelt zich met name af binnen grote steden. Stellen van onnodig beleid in regio's met een goed functionerende en/of beperkte taximarkt.
G4	• Circa 80% van de straattaximarkt is actief in de G4 steden • Beleid afgestemd op lokale situatie • Geen onnodig beleid in landelijke gemeenten met beperkte taximarkt • Taxiaanbieders hebben lokaal aanspreekpunt om beleidskwesties te bespreken.	• G4 gemeenten krijgen voorkeurspositie t.o.v. andere gemeenten die graag met het tariefbeleid aan de slag willen • G4 kent ander beleid dan de rest van Nederland, dit kan tot onduidelijkheid voor de consument leiden. • G4 gemeenten beschikken (nog niet) over de juiste handhavingsmiddelen of expertise om tarieven vast te stellen.
Gemeentelijk	• Gemeenten hebben kennis van lokale situatie • Taxiaanbieders hebben lokaal aanspreekpunt om beleidsissues te bespreken.	• Veel diversiteit in beleid tussen verschillende gemeenten • Niet transparant voor consument welk beleid van kracht is bij het nemen van een taxi in een andere gemeente • Creëert een prikkel om gemeentelijke verordeningen in te voeren wanneer hier geen/weinig aanleiding toe is • Gemeenten beschikken (nog niet) over de juiste handhavingsmiddelen of expertise om tarieven vast te stellen.